

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE CIÊNCIAS



**NOVOS PARADIGMAS
PARA A GESTÃO DA ÁGUA
E DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO:
O CASO DE PORTUGAL**

António Jorge de Carvalho Lourenço Branco

Dissertação para a obtenção de Grau de Mestre em
Ciências e Tecnologias do Ambiente

2007

UNIVERSIDADE DE LISBOA

FACULDADE DE CIÊNCIAS



**NOVOS PARADIGMAS
PARA A GESTÃO DA ÁGUA
E DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO:
O CASO DE PORTUGAL**

António Jorge de Carvalho Lourenço Branco

Dissertação para a obtenção de Grau de Mestre em
Ciências e Tecnologias do Ambiente

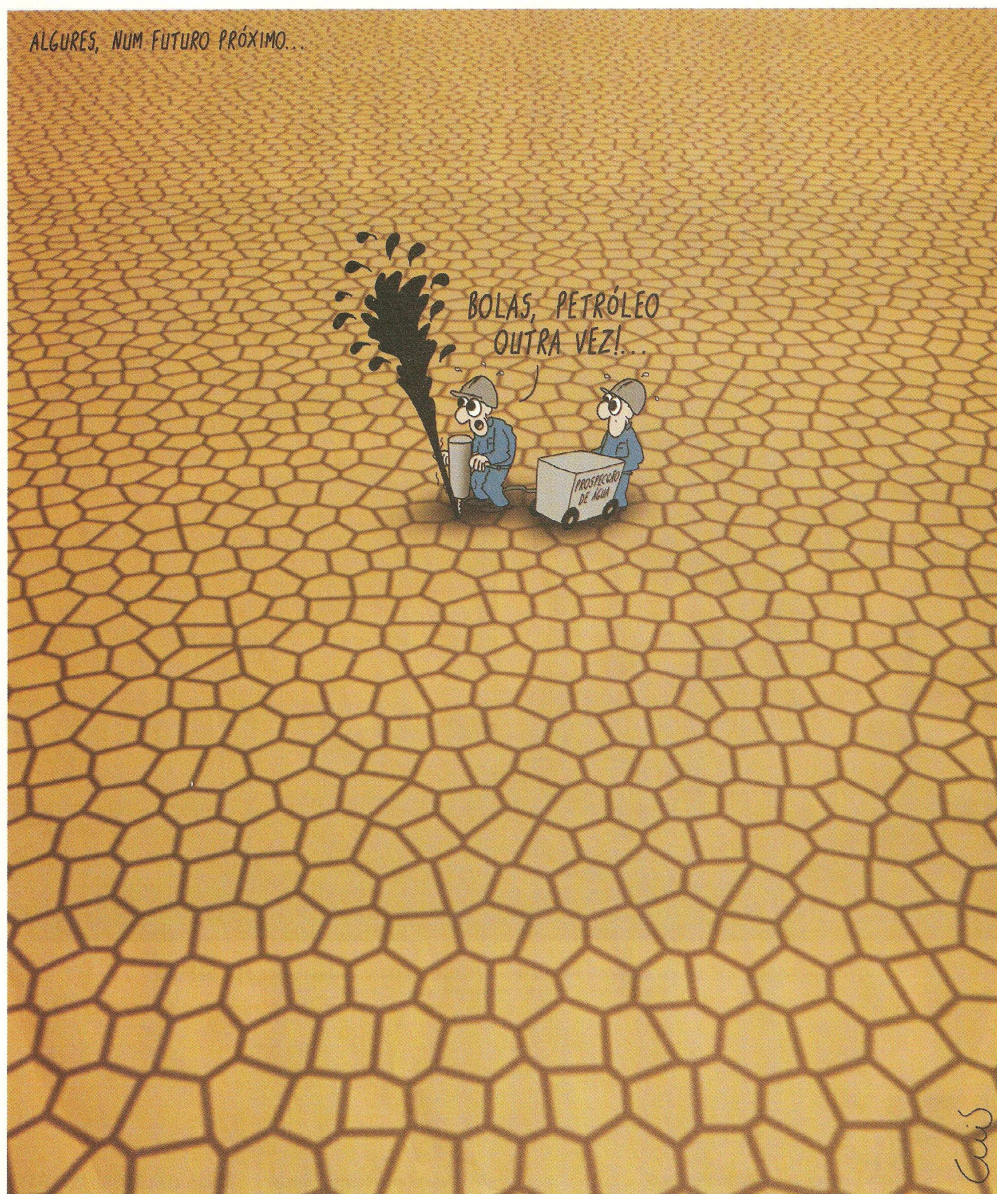
Orientador

Prof. Doutor Filipe Duarte Santos

Orientador Externo

Investigador-Coordenador Eng.º João Bau

2007



© **Luís Afonso**
(in revista *Pública*)

RESUMO

Com este trabalho pretende-se, à luz da chamada “crise global da água”, apontar novos paradigmas para a gestão da água e dos serviços de água e saneamento. Refere-se o impacto da “crise global do ambiente” ao nível dos serviços de água e saneamento. O “direito do Homem à água” é outro dos tópicos abordados, tendo-se analisado a forma como este direito fundamental tem evoluído no contexto da legislação internacional sobre Direitos do Homem. Perante um cenário de diminuição da oferta e de aumento e diversificação da procura, abordou-se a necessidade de adoptar novos paradigmas para a gestão da água, apontando-se alguns caminhos. Efectuou-se uma análise do sector da água e saneamento, caracterizando-o à luz da globalização, centrando a atenção nas questões relacionadas com a globalização da economia e com o “mercado global” da água, situação presente e desafios para o futuro. Fez-se uma breve caracterização da situação do sector da água e saneamento em Portugal, com ênfase no quadro legal, na análise das principais políticas de planeamento e gestão de recursos hídricos desenvolvidas nos últimos anos, nos modelos de gestão adoptados e na regulação do sector, perspectivando-se os respectivos cenários de evolução futura. Perante a falência das soluções “*business as usual*”, almejou-se analisar a gestão da água e dos serviços de água e saneamento, assinalando a existência de novas perspectivas de abordagem, não numa óptica de verdades adquiridas, mas no sentido de apresentar propostas que suscitem a discussão e o debate alargados.

Palavras-chave: *Crise Global da Água; Globalização; Gestão de Sistemas de Água e Saneamento; Privatização; Nova Cultura da Água.*

ABSTRACT

This Thesis aims to point out, in the light of the so-called “global water crisis”, new paradigms for water management and for the management of water supply and sewerage systems. One refers the impact of the “global environmental crisis” in the water supply and sewerage systems. The “human right to water” is another of the subjects studied, by analysing the way how this fundamental right has evolved in recent years in the context of international legislation on Human Rights. Facing a scenario of supply reduction and of growth and diversification of the demand, one refers the need for adopting new water management paradigms, pointing out some new paths that may be followed. A brief analysis of the water supply and sewerage sector, in a globalized world, is carried out, focusing the issues connected to economic globalization and the “global water market”, present situation and future challenges. A concise characterization of the Portuguese water supply and sewerage sector is made, with emphasis on the legal framework, on the main water resources planning and management policies carried out in more recent years, on management models adopted, and on regulation, anticipating future scenarios. With the “*business as usual*” solutions failure, one aspires to analyse water supply and sewerage systems management pointing the existence of new approaches, not as absolute truth, but in a way of presenting points of view to promote discussion and debate.

Keywords: *Global Water Crisis; Globalization; Water Supply and Sewerage Systems Management; Privatization; New Water Culture.*

ÍNDICE GERAL

Índice de Quadros	viii
Índice de Figuras	ix
Lista de Siglas e Acrónimos	x
Agradecimentos	xi
1. INTRODUÇÃO	12
2. A CRISE GLOBAL DA ÁGUA	17
2.1 Enquadramento geral da problemática	18
2.2 A distribuição da água no planeta	30
2.2.1 O stress hídrico	33
2.2.2 A segurança hídrica	36
2.3 Evolução demográfica mundial	39
2.4 A “crise global da água” como componente da “crise global do ambiente”	42
3. A GESTÃO DA ÁGUA E A NOVA CULTURA DA ÁGUA	48
3.1 Considerandos prévios	49
3.2 Principais marcos internacionais na gestão dos recursos hídricos	52
3.3 Novos paradigmas para a gestão da água	57
3.3.1 A Nova Cultura da Água	61
3.4 O “direito à água” como direito do Homem	68
3.5 As funções da água	80
3.6 Água: bem económico ou bem social?	83
3.7 A gestão dos serviços de água e saneamento: diferentes visões	94
3.7.1 Gestão privada: a via neoliberal	94
3.7.2 Gestão pública: a via humanista	96
3.7.3 Gestão pública vs. Gestão privada: qual a melhor via?	98
3.8 Água e governabilidade	102

4. NOVAS PERSPECTIVAS PARA O SECTOR DA ÁGUA E SANEAMENTO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO	104
4.1 Considerações prévias	105
4.2 A globalização da economia	106
4.3 O mercado da água: breve caracterização	112
4.4 O “mercado global” da água	117
4.4.1 Principais actores no mercado internacional	124
4.5 Modelos de gestão nos serviços de água e saneamento	128
4.6 A participação do sector privado nos serviços de água e saneamento	131
4.7 As principais linhas de força da argumentação neoliberal	140
4.8 Os problemas do modelo neoliberal	142
4.9 A regulação dos serviços	152
4.10 A participação dos cidadãos	158
4.10.1 Aspectos gerais	158
4.10.2 A participação dos cidadãos na gestão da água	162
5. O SECTOR DA ÁGUA E SANEAMENTO EM PORTUGAL	171
5.1 Antecedentes históricos	172
5.2 Breve caracterização do sector da água e saneamento em Portugal	183
5.3 O Quadro Estratégico de Referência Nacional 2007-2013 e o PEAASAR II	191
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES	201
BIBLIOGRAFIA	211

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Teor em água virtual de alguns produtos	29
Quadro 2	Distribuição de água no planeta	32
Quadro 3	População do mundo, por áreas geográficas, em 1950, 1975, 2005 e 2050	40
Quadro 4	Principais multinacionais do sector da água com actividade na Europa	127
Quadro 5	Modelos de gestão das entidades gestoras de água em “baixa”	187
Quadro 6	Modelos de Gestão das entidades gestoras de saneamento (recolha)	188
Quadro 7	Sistemas plurimunicipais (intermunicipais ou multimunicipais)	189
Quadro 8	Investimentos para os sistemas “em alta” previstos no PEAASAR II	194
Quadro 9	Investimentos para os sistemas “em baixa” previstos no PEAASAR II	194
Quadro 10	Indicadores de qualidade de serviço previstos no PEAASAR II	195

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Pessoas sem acesso a abastecimento de água potável	19
Figura 2	Pessoas sem acesso a serviços de saneamento adequados	19
Figura 3	Proporção da população com acesso a fontes melhoradas de água	20
Figura 4	Distribuição de água no planeta	31
Figura 5	Distribuição de água doce no planeta	31
Figura 6	Distribuição de água superficial no planeta	32
Figura 7	Principais usos da água, à escala global	34
Figura 8	Evolução da população mundial, em 1950-2050, por cenários	40
Figura 9	Evolução da população mundial, em 1950-2050, por área geográfica	41
Figura 10	Modelo idealizado de governabilidade	103
Figura 11	Níveis de participação dos cidadãos no ciclo urbano da água	165
Figura 12	Modelos de gestão das entidades gestoras de água em “baixa” (%)	187
Figura 13	Modelos de gestão das entidades gestoras de saneamento (recolha) (%)	188
Figura 14	Modelo de fixação dos preços dos serviços de abastecimento de água	198

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AA	Abastecimento de água
ACE	Agências de Crédito e Exportação
AEPSA	Associação das Empresas Portuguesas do Sector do Ambiente
APDA	Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas
APESB	Associação Portuguesa de Engenharia Sanitária e Ambiental
APRH	Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos
BM	Banco Mundial
DENCA	Declaração Europeia para uma Nova Cultura da Água
DQA	Directiva-Quadro da Água
FMI	Fundo Monetário Internacional
INAG	Instituto da Água
IRAR	Instituto Regulador de Águas e Resíduos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONGA	Organização Não Governamental de Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
PBH	Planos de Bacia Hidrográfica
PEAASAR	Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais
PNA	Plano Nacional da Água
PNUEA	Plano Nacional para Uso Eficiente da Água
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias público-privadas
PSIRU	<i>Public Services International Research Unit</i>
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RH	Recursos Hídricos
SAR	Saneamento de águas residuais
UE	União Europeia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Criança
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

AGRADECIMENTOS

É habitual quando se apresenta um trabalho desta natureza agradecer-se a quem, com a sua ajuda, tornou possível a elaboração do mesmo, em todo um processo, por vezes difícil mas sempre estimulante.

Desta forma, não gostaria de deixar de agradecer a algumas das pessoas que comigo colaboraram, directa e activamente, ao longo deste último ano.

Em primeiro lugar agradeço a toda a minha família pelo apoio incondicional, nunca negado, ao longo de todo este tempo.

Agradeço especialmente ao Prof. Doutor Filipe Duarte Santos e ao Investigador-Coordenador Eng.º João Bau, meus Orientadores, pelo seu saber e pela paciência com que sempre me guiaram na espinhosa tarefa de contornar os obstáculos que se me deparavam ao longo da elaboração deste trabalho.

A todos os mencionados os meus sinceros agradecimentos.

CAPÍTULO 1

Introdução

“A água é a verdadeira riqueza numa terra seca; sem ela, a terra não tem valor ou quase. E se controlarmos a água, controlaremos a terra que dela depende.”

Wallace Stegner

A presente Dissertação, intitulada “**A Crise Global da Água e os Sistemas de Água e Saneamento em Portugal**” insere-se no âmbito do curso de Mestrado em Ciências e Tecnologias do Ambiente, da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa (FCUL).

Tendo exercido, durante alguns anos, actividade profissional numa Associação Sectorial ligada aos serviços de água e saneamento, pareceu-me interessante e oportuno procurar estabelecer um nexos entre a tão falada “crise global da água” e tais serviços, avaliando as respectivas implicações ao nível económico, social e ambiental.

Para o filósofo grego Tales de Mileto, a água é “*o princípio de todas as coisas*”.

A água é, de facto, o suporte de toda a actividade biológica e também um elemento fundamental ao nível dos equilíbrios naturais e geodinâmicos do planeta, que jamais deveriam ser quebrados por via da intervenção humana.

As questões relativas à água não poderão nunca ser abordadas apenas sob um enfoque científico e técnico – que a reduza à sua condição de “recurso hídrico” –, sob pena de na sua análise serem descurados muitos aspectos essenciais, entre outros, sociais, ambientais, históricos, culturais, religiosos e patrimoniais.

Sendo um mediador entre a natureza e as populações, a água é um recurso natural fundamental para o homem, factor decisivo e condicionador do desenvolvimento económico e social.

A água é, a par do ar que respiramos, o mais importante e vital recurso natural.

Mais do que um factor de organização social, a água é um elemento crucial para a manutenção da identidade étnica e cultural das populações. Ela é uma componente fundamental na história da civilização humana, na sua multiplicidade de povos, culturas, tradições e saberes.

Trata-se de um recurso com características que o diferenciam de outros recursos de que o homem necessita para satisfazer as suas necessidades de base. A água não é substituível. A água é única.

O acesso à água não é uma questão de escolha: é, em nosso entender, um direito que a todos deverá ser assegurado, independentemente da sua condição social, económica ou qualquer outra.

As questões relacionadas com a gestão da água são complexas e revestem-se de um carácter multidimensional e intersectorial, na medida em que a água interage com outros recursos naturais, diferentes ambientes e comunidades.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU, as bacias hidrográficas internacionais – incluindo lagos e aquíferos pouco profundos, partilhados por mais de um país — cobrem quase metade da superfície da Terra. No total, 145 países situam-se em bacias hidrográficas partilhadas, o que representa mais de 90% da população mundial.

Da complexidade referida ressalta a necessidade de se adoptarem abordagens integradas que abranjam todos os elementos do ciclo hidrológico – as águas superficiais e subterrâneas, as águas costeiras, as águas marítimas –, do ponto de vista da quantidade e da qualidade.

A crescente tomada de consciência da existência de uma “crise global” em matéria ambiental, e da água, em particular, bem como dos avultados interesses em jogo, em matéria da sua gestão, conduziu à imperiosa necessidade de se alterarem os paradigmas vigentes no que concerne ao modo com o Homem gere este insubstituível recurso.

Nenhum acto terrorista tem o poder de gerar problemas económicos e sociais como os relacionados com a falta de acesso a água potável e a saneamento adequado.

Peter Gleick¹ considera que o maior falhanço da Humanidade no século XX, em termos de desenvolvimento sócio-económico, foi a incapacidade para garantir água para todos.

Na realidade, em matéria de água, os problemas dos países desenvolvidos não são os mesmos dos países mais pobres, o que não significa que os problemas que agora afligem estes países não possam, num futuro mais ou menos próximo, voltar a atingirmos.

¹ Peter Gleick, http://www.pbs.org/journeystoplanetearth/about/expert_pdfs/gleick.pdf, em 2007-02-16

Apesar dos esforços desenvolvidos e dos progressos alcançados nos últimos anos, a realidade continua a revelar-se problemática:

- Um ser humano em cada quatro não tem acesso a água potável;
- Um ser humano em cada três não tem acesso a saneamento;
- Continuam a morrer diariamente em todo o mundo cerca de 3 milhões de pessoas – essencialmente mulheres e crianças – devido a doenças transmitidas por via hídrica;
- A má qualidade da água põe em causa a viabilidade dos ecossistemas;
- Centenas de rios e aquíferos internacionais são potencial fonte de conflitos por causa da partilha das suas águas;
- Em meados deste século, serão 9 mil milhões os seres humanos a quem terá de ser fornecida água potável de qualidade e adequado saneamento...

Esta situação comporta um vasto conjunto de consequências, muitas delas imprevisíveis, ao nível económico, ambiental e social, que poderão por em sério risco não só o próprio “desenvolvimento sustentável”, como também o cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (2000) e das disposições da Cimeira de Joanesburgo (2002).

Perante os problemas atrás sumariamente elencados, e num cenário de previsível *stress* hídrico, que se deverá agravar com as tão discutidas alterações climáticas, uma questão assume uma importância decisiva para a Humanidade:

Como se deverá encarar o recurso água no futuro?

Como um *bem universal*, a que todos os seres humanos, sem excepção, têm direito, independentemente da sua condição económica, social, cultural ou outra?

ou tão só como um *bem económico*, assumido como uma mercadoria, susceptível de transacção, intra ou internacional, segundo as ferozes leis de mercado?

A “crise global da água”, expressão utilizada amiúde para referir o crescente desequilíbrio entre necessidades e disponibilidades hídricas, à escala global, está cada vez mais na ordem do dia de governantes, organizações não-governamentais, comunidade científica e académica e da opinião pública em geral.

Outro aspecto a analisar atentamente prende-se com os reflexos que o agravamento das assimetrias em termo de disponibilidades hídricas – às várias escalas – decorrentes das alterações climáticas, terão ao nível dos recursos hídricos como da sua gestão.

As alterações climáticas constituem uma ameaça sem paralelo ao desenvolvimento humano. Segundo dados da ONU, as alterações climáticas poderão ser responsáveis por aumento de 15% para 26% da subnutrição no mundo, aumentando em 75 milhões a 125 milhões o número absoluto de seres humanos subnutridas até 2080.

Também em Portugal se estima que as alterações climáticas se farão sentir de forma sensível, entre outros aspectos, ao nível da distribuição espacial e temporal da precipitação, da diminuição progressiva e generalizada do caudal anual dos rios e de uma tendência para o aumento das assimetrias espaciais e sazonais na distribuição dos recursos hídricos (Santos, *et al.*, 2002: 137-171; Santos, *et al.*, 2005: 115-168).

Ao longo deste trabalho, procuraremos abordar esta “crise global da água” – enquadrando-a e integrando-a na mais lata “crise global do ambiente” –, analisando os seus impactos ao nível da gestão dos serviços de água e ambiente e utilizando-a como base justificativa para a adopção de novos paradigmas para a gestão do precioso líquido.

As soluções “*business as usual*” já deram mostras suficientes de não serem capazes de responder cabalmente aos novos desafios que estão em cima da mesa, no que concerne à gestão da água e dos serviços de água e saneamento.

Tentaremos, pois, apontar caminhos, não numa perspectiva fechada ou de verdades adquiridas, mas no sentido de apresentar propostas que suscitem a discussão e o debate alargados sobre esta decisiva problemática.

CAPÍTULO 2

A Crise Global da Água

“Da água tiramos todas as coisas viventes.”

Alcorão, 21:30

2.1 ENQUADRAMENTO GERAL DA PROBLEMÁTICA

Vivemos num planeta cuja superfície se encontra coberta, em mais de dois terços, por água. Devido a esse facto, o nosso planeta é muitas vezes apelidado de planeta azul. Essa água encontra-se nos estados líquido, sólido e gasoso, sob as mais variadas formas. Porém, a água encontra-se distribuída de forma muito irregular, sendo que, do total existente, apenas 1% se encontra disponível para consumo humano, directo ou indirecto.

Paradoxalmente, a água constitui o recurso natural mais abundante e, ao mesmo tempo, o mais precioso e escasso, apesar de renovável. A renovabilidade da água doce é apenas devida à água da chuva, em quantidades anuais que se estimam entre 40.000 e 50.000 km³.

A água é um recurso natural fundamental para o homem, constituindo um factor decisivo e condicionador do desenvolvimento económico e social das populações.

O acesso à água é essencial para a concretização do “potencial humano” (entendido pela ONU como aquilo que as *“pessoas podem fazer e naquilo em que se podem tornar – as suas capacidades – e com a liberdade de que dispõem para exercer escolhas reais nas suas vidas”* – (PNUD, 2006: 2), vector fundamental da liberdade e do desenvolvimento humanos.

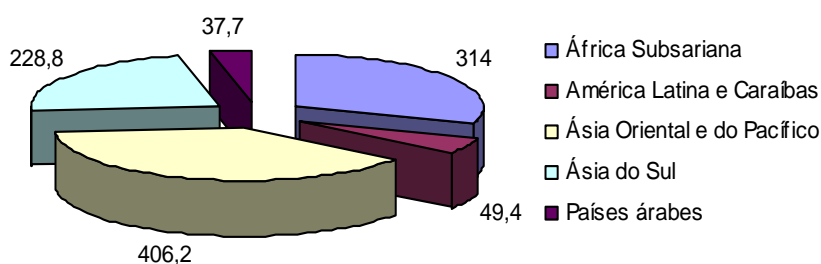
Água é liberdade. Quando o ser humano é privado do acesso à água potável no lar ou quando não dispõe de água enquanto factor de produção, as suas escolhas e liberdades podem ser fortemente condicionadas.

Para Amartya Sen, Prémio Nobel da Economia em 1998, *“por vezes, a falta de liberdades concretas está directamente relacionada com a pobreza económica, que esbulha as pessoas da liberdade de satisfazerem a sua fome, ou de obterem o alimento suficiente, ou de conseguirem remédios para doenças curáveis, ou de se vestirem e protegerem convenientemente, ou de usufruírem de água potável ou de serviços de saneamento”* (Sen, 2003).

Quando falamos da água, falamos de um recurso único, com características que o diferenciam de outros recursos de que o Homem necessita para satisfazer as suas necessidades de base.

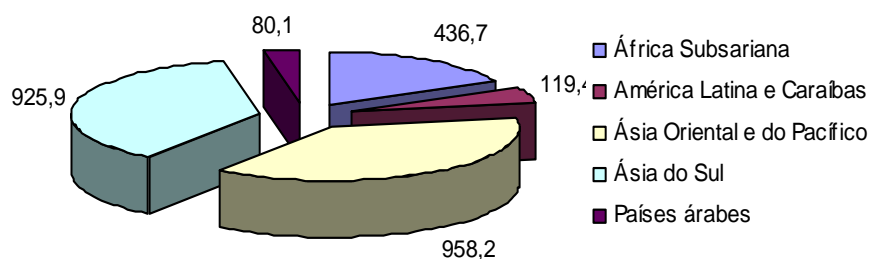
O acesso à água não é uma questão de escolha. Todos os seres humanos dependem deste precioso líquido para viver. A água deverá, pois, ser encarada como um factor de união entre os homens e não como o móbil para disputas e guerras.

Segundo dados do Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU, existem actualmente **1,1 mil milhões** de pessoas sem direito a água potável e **2,6 mil milhões** de pessoas privadas de saneamento adequado, números que continuam assustadores (PNUD, 2006: 2). Os gráficos seguintes mostram a distribuição mundial das pessoas sem acesso a abastecimento de água potável e a adequados serviços de saneamento:



Fonte: PNUD – Relatório de Desenvolvimento Humano 2006

Figura 1 – Pessoas sem acesso a abastecimento de água potável (milhões).



Fonte: PNUD – Relatório de Desenvolvimento Humano 2006

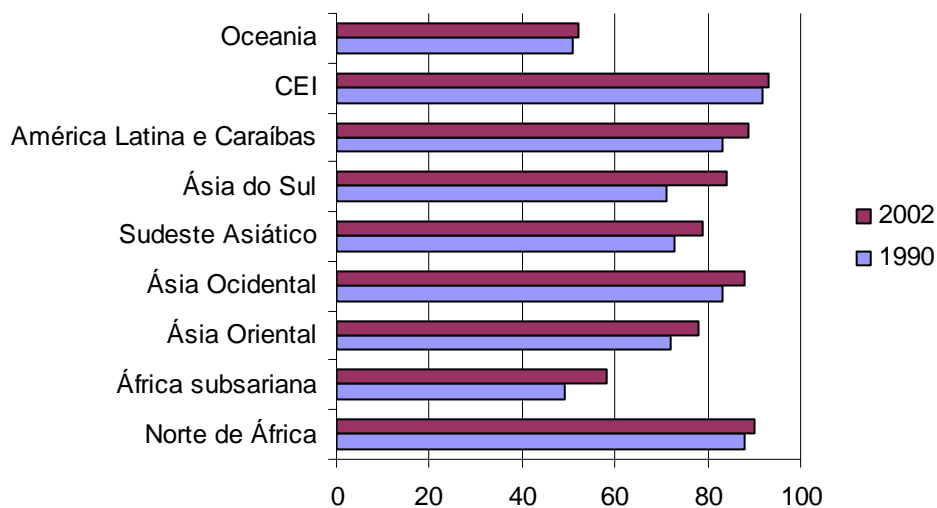
Figura 2 – Pessoas sem acesso a serviços de saneamento adequados (milhões).

É preciso ter em atenção que estes números são de uma época em que estão disponíveis os conhecimentos científicos e técnicos necessários à resolução do problema.

Segundo o mesmo Relatório da ONU, para se alcançarem os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – de reduzir pela metade o défice global de cobertura de 1990 –, seria necessário fazer chegar saneamento adequado a mais de 120 milhões de pessoas todos os anos, até 2015. Mesmo que se esse objectivo fosse atingido, restariam 1,9 mil milhões de pessoas sem acesso.

Na realidade, estudos recentes apontam para que se existissem sistemas de abastecimento de água convenientemente operados, que distribuíssem a água a todos através de condutas, e sistemas de saneamento completos, seria possível reduzir as diarreias infecciosas em 70%.

Apesar de tudo, o acesso a fontes melhoradas de água cresceu sensivelmente na década de 90, embora ainda fique bastante aquém do desejável. No gráfico seguinte é mostrada a proporção da população de diversas regiões do planeta com acesso a fontes melhoradas de água em 1990 e 2002.



Fonte: ONU – The Millennium Development Goals Report 2005

Figura 3 – Proporção da população com acesso a fontes melhoradas de água: 1990 e 2002 (%).

Todos os anos, morrem cerca de 1,8 milhões de crianças em resultado directo de doenças decorrentes de condições de saneamento deficientes ou mesmo totalmente inexistentes.

Estima-se que cerca de 50% da população dos países em desenvolvimento esteja perigosamente exposta a origens de água contaminada.

Como sublinha Bau (2005a: 2), no círculo vicioso da pobreza e da doença, a água e o saneamento são simultaneamente causa e efeito. Aqueles que não têm acesso a um fornecimento de água suficiente e acessível são sempre os mais pobres.

Este gravíssimo problema põe em perigo o crescimento económico e a produtividade de muitas regiões do planeta, agravando as assimetrias – a diferentes escalas de análise: local, regional, nacional e internacional – que constituem um factor caracterizador dos actuais padrões de globalização.

Os debates em torno da problemática da água têm-se baseado num diagnóstico “malthusiano” do problema. Têm sido avançados alertas inquietantes apontando para a um perturbante crescimento populacional e uma gritante escassez de recursos.

O facto é que, segundo dados da ONU, desde há pelo menos um século que o consumo de água tem vindo a ter um crescimento mais rápido do que a população, verificando que esta tendência se mantém ainda nos dias de hoje. No último século, a população mundial quadruplicou, enquanto que o consumo de água cresceu sete vezes.

Mas, estaremos realmente a viver uma crise em matéria de água? Muitas vezes, existe uma quase irracional tendência para considerar que este recurso vital ocorre em quantidades incomensuráveis, quase infinitas, o que naturalmente não corresponde à verdade.

A “crise global da água”, expressão utilizada amiúde para referir o crescente desequilíbrio entre necessidades e disponibilidades hídricas, à escala global, está cada vez mais na ordem do dia de governantes, organizações não-governamentais, comunidade científica e académica, imprensa e opinião pública em geral.

As extracções de água a partir de aquíferos – muitas vezes a principal fonte de abastecimento doméstico e industrial – ultrapassam em larga medida as respectivas recargas por precipitação, o que poderá levar, num horizonte temporal relativamente curto, a total depleção de muitos desses aquíferos.

De entre os inúmeros exemplos de situações semelhantes, citemos o caso do aquífero que abastece a Cidade do México, cuja extracção excede a recarga entre 50% e 80% todos os anos, ou a sobre-exploração de aquíferos na Califórnia, que dentro de 15 anos poderão estar completamente esgotados.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU “*a utilização de água subterrânea não tratada para consumo público já expôs cerca de 60 milhões de pessoas à contaminação por arsénico. Os custos humanos projectados para os próximos 50 anos incluem 300 mil óbitos por cancro e 2,5 milhões de casos de envenenamento por arsénico*” (PNUD, 2006: 41).

Uma exploração excessiva dos aquíferos pode conduzir a diversas situações problemáticas. Para além da sua célere depleção, muitas vezes irreversível, pode assistir-se, entre outros fenómenos, a um aumento da poluição, a uma degradação dos ecossistemas dependentes desses aquíferos, à ocorrência de intrusão salina, subsidência dos solos, etc..

Em muitas regiões do globo, em especial nos países em desenvolvimento, onde se assiste a uma rápida industrialização, é cada vez mais preocupante a poluição por substâncias ácidas, metais pesados e poluentes orgânicos persistentes (POP), que põem a causa a qualidade da água dos aquíferos, que são em muitas situações as únicas origens de água disponíveis para abastecimento doméstico e industrial e para as actividades agrícolas.

Também os recursos hídricos superficiais são alvo de séria ameaça. Os grandes rios de todo o mundo – o Nilo, no Egipto, o Ganges, no sul da Ásia, o Colorado, nos EUA, ou o rio Amarelo, na China – estão entre os rios tão manipulados pelo Homem (barragens, desvios, tomadas de água, etc.) que a respectiva água já quase não chega à foz (ou não chega mesmo).

Desde 1950, o número das grandes barragens em todo o mundo aumentou de pouco mais de 5.000 para cerca de 38.000 actualmente. O número de vias hídricas alteradas com vista à navegação também subiu de menos de 9.000 em 1950 para mais de 500.000 hoje em dia (Barlow, 2001: 10).

No fundo, estamos a destruir o “habitat” natural da água, o que tem consequências dramáticas não só para o abastecimento de água, mas também ao nível da diminuição da quantidade da água disponível. Com estas alterações no funcionamento normal do ciclo hidrológico, a água tenderá a armazenar-se nas bacias hidrográficas continentais (de onde poderá ser captada) e não no mar.

Mas deveremos limitar a análise da “crise global da água” somente a um problemas de escassez, embora ela seja uma indelével realidade em muitos locais do planeta?

Peter Gleick², do Pacific Institute, considera que o principal problema não reside na escassez de água, mas sim nos falhanços das nossas instituições, da nossa imaginação e da vontade de efectivamente resolver o que na realidade são problemas resolúveis.

Também no Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU, pode ler-se que “*o problema está na gestão*”. Na realidade, o mesmo documento refere que “*a escassez física de água, definida como quantidade insuficiente de recursos para satisfazer a procura, é uma das características inerentes à questão da segurança da água em alguns países. Mas as situações de penúria absoluta ainda são a excepção e não a regra. A maioria dos países dispõe de água suficiente para satisfazer as necessidades domésticas, industriais, agrícolas e ambientais*” (PNUD, 2006: 123).

Ao aliarmos o crescimento demográfico, o imparável desenvolvimento urbanístico e industrial, a desflorestação e a agricultura intensiva, a cenários de carência e de poluição dos recursos hídricos, geram-se situações que se podem apresentar, por vezes, muito gravosas quer para o equilíbrio do meio hídrico e dos ecossistemas dele dependentes, quer, inclusivamente, pondo em perigo a saúde pública.

O consumo global de água está a duplicar a cada 20 anos, o que corresponde a mais do dobro da taxa de crescimento da população humana. Estima-se que a população humana

² Peter Gleick, http://www.pbs.org/journeystoplanetearth/about/expert_pdfs/gleick.pdf, em 2007-02-16

esteja a ser aumentada em 85 milhões de pessoas a cada ano que passa. Por outro lado, o número de pessoas a viver em países com stress hídrico, a maioria dos quais em desenvolvimento, passará dos actuais 470 milhões para 3 mil milhões em 2025.

Apesar dos significativos esforços que têm vindo a ser desenvolvidos nas últimas duas décadas para fazer face a este problema, o objectivo ambicioso do “Decénio Internacional da Água Potável e do Saneamento” (1981-1990) – o de “água doce para todos”, no prazo de 10 anos – revelou-se tragicamente utópico.

Mais recentemente, em Setembro de 2000, a ONU aprovou como um dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (*Millenium Development Goals*), para 2015, a redução para metade do total de pessoas sem acesso a água potável.

Na sequência da “Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável”, que decorreu em Joanesburgo, em 2002, àquele objectivo veio juntar-se o de também reduzir para metade, até 2015, a percentagem de pessoas sem acesso a serviços de saneamento.

A “crise global da água”, se não for atempadamente controlada e minimizados os seus efeitos, poderá fazer perigar a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, estabelecidos pela ONU em 2000.

Apesar de existirem, naturalmente, locais com um acentuado défice hídrico, o planeta Terra dispõe, na sua globalidade, de água em quantidade mais do que suficiente para fazer face às necessidades domésticas, agrícolas e industriais.

A questão principal prende-se com o facto de muitas populações – por norma, as mais carenciadas — serem, de forma desumana e sistemática, excluídas do acesso à água potável e a condições de saneamento adequadas, por motivos relacionados com situações de pobreza, reduzidos direitos legais ou como consequência de políticas de gestão que condicionam o acesso às infraestruturas fornecedoras de água.

Em muitas cidades da Ásia, África e América Latina tem aumentando o número de mortes devido a doenças como a cólera, através do fornecimento de água de qualidade deficiente. Muitos dos países mais pobres não conseguem sequer proceder ao tratamento básico da água que distribuem às populações.

As populações que se viam obrigadas a recorrer a água proveniente de aquíferos, menos expostas a focos de contaminação do que a água superficial, também têm a sua vida dificultada, devido àquela já apresentarem igualmente, em muitas situações, elevados graus de contaminação.

O Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (PNUD, 2006: 133) considera que a “crise global da água” não se confina às faltas absolutas de fornecimento físico do recurso – não é um problema de que derive apenas da escassez –, suportando que a referida crise radica em questões mais profundas, como a pobreza, a desigualdade e as relações desiguais de poder, assim como com ineficientes políticas de gestão da água que contribuem para agudizar o problema em diferentes regiões do planeta.

O referido documento aponta com fontes principais dos problemas relacionados com a “crise global da água”, as seguintes (PNUD, 2006: v):

- Apenas um reduzido conjunto de países trata as questões relacionadas com a água e o saneamento como uma verdadeira prioridade política, facto que fica expresso nas limitadas dotações orçamentais que a elas dedicam;
- São algumas das pessoas mais pobres do mundo que estão a pagar alguns dos preços mais elevados do mundo pela água que utilizam, o que espelha as deficiências de cobertura dos sistemas de água e saneamento nas zonas degradadas onde vivem as populações mais carenciadas;
- O fracasso da comunidade internacional na tentativa de atribuir maior prioridade à resolução dos problemas relacionados com a água e o saneamento nas parcerias estabelecidas no âmbito dos esforços de cumprimento dos Objectivos do Milénio. Este fracasso estará certamente relacionado com o facto de algumas das populações que mais sentem os efeitos da “crise global da água” não terem, na maior parte dos casos, condições para reivindicarem de forma mais veemente o seu direito de acesso à água e a saneamento adequado.

Existem gritantes desigualdades em vários locais da Ásia, da América Latina e da África subsariana – zonas do globo que apresentam geralmente graves problemas no que toca a abastecimento de água e a saneamento.

Em algumas das cidades mais ricas desses países, as pessoas têm acesso diário a várias centenas de litros de água, disponibilizadas nos seus domicílios a preços baixos pelas entidades gestoras dos serviços públicos de abastecimento, enquanto que quem reside nos bairros mais carenciadas das zonas rurais ou das zonas periurbanas dos mesmos países, as populações apenas têm acesso a uma quantidade diária de água, por pessoa, inferior a 20 litros, e em muitas situações, a preços mais elevados.

Segundo dados da ONU, cerca de 20% dos mais pobres na Argentina, El Salvador, Jamaica e Nicarágua gastam mais de 10% do seu rendimento na aquisição de água potável. Cerca da metade dessas famílias vivem no limiar da pobreza absoluta, com menos de 1 dólar por dia. Ainda de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, algumas das pessoas mais pobres do mundo pagam mais pela aquisição de água do que as pessoas que vivem em Londres, Nova Iorque ou Roma (PNUD, 2006: 53).

Em muitos locais do planeta, devido a questões culturais, são as mulheres e raparigas que têm a seu cargo a recolha da água, muitas vezes a longas distâncias, sacrificando o seu tempo e a sua educação.

Em regiões da Índia, como noutras partes do mundo com acentuado stress hídrico, os agricultores mais ricos e poderosos extraem continuamente água de aquíferos, enquanto que os agricultores mais pobres se vêem obrigados a depender da água da chuva para regar as suas culturas.

Mais uma vez se demonstra que o problema da escassez não deriva, muitas vezes – embora tal aconteça, da ausência física do recurso, mas sim de políticas incorrectas de gestão, que fomentam uma utilização intensiva, e abusiva, da água.

À medida que a “crise global da água” se intensifica, os Governos de muitos países encontram-se sujeitos a fortes pressões por parte de instituições financeiras e de comércio globais e de poderosas empresas multinacionais no sentido de liberalizar e privatizar a água, como se de uma mercadoria convencional se tratasse, a gerir pelas normas de mercado. Os acordos assinados no âmbito destas organizações têm proporcionado o acesso sem precedentes aos recursos hídricos dos países signatários (Barlow, 2001: 3).

Os arautos desta visão argumentam que é esta a única forma de fazer chegar a água a quem mais dela precisa. Diversos casos, bem documentados, mostram, porém, que deixar a gestão da água aos critérios do mercado livre não resolve os problemas dos mais carenciados, uma vez que estes não dispõem de meios para a ela ter acesso. Entretanto, o futuro do mais precioso dos recursos naturais está a ser definido por aqueles que lucram com o seu uso e abuso.

Aliás, esta posição privatizadora tem vindo precisamente a ganhar relevo num período histórico em que os impactos da escassez da água aos níveis político, social e económico se têm tornado forças desestabilizadoras em diversos locais do planeta, potencialmente causadoras de conflitos.

Perante todo este complexo cenário, Barlow (2001: 4) coloca uma série de pertinentes questões: De quem é a água? Deverá a água ser de alguém? Deverá ser privatizada? Que direitos têm as grandes empresas multinacionais para comprar e gerir sistemas de água e saneamento? A troco de quê? Deverá a água ser tratada como uma vulgar mercadoria? De que leis precisamos para proteger os recursos hídricos? Qual deverá o papel dos Governos neste processo? Deverão os países mais ricos em água partilhá-la com os mais pobres? Como poderão os cidadãos e consumidores envolver-se nesta problemática?

No Relatório da *task-force* ligada aos assuntos ligados à água e ao saneamento do Projecto Milénio da ONU – criado para desenvolver um plano de acção prático para ajuda aos Governos na obtenção dos Objectivos do Milénio –, publicado em 2005, são elencados algumas recomendações para pôr fim à “crise global da água” (ONU, 2005a):

- Os Governos nacionais e as restantes partes envolvidas deverão comprometer-se em definir as questões relacionadas com a água e o saneamento como questões de prioridade máxima nas suas agendas;
- Os investimentos a fazer na área deverão ser aumentados face aos actuais (especialmente no que toca ao saneamento);
- Os investimentos em água e saneamento deverão ter em atenção a gestão sustentável dos serviços que os prestam;

- Os Governos e as agências financiadoras deverão descentralizar o poder em autoridades locais e comunidades, dotadas de autonomia e de capacidade técnica e financeira;
- A construção de uma infraestrutura que gere receitas implica que os utilizadores, que tenham capacidade económica para o fazer, paguem um custo pelo uso da água e pelos serviços de saneamento;
- As estratégias de combate à pobreza, a desenvolver ao nível nacional, que se baseiem nos “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio da ONU”, deverão passar pela elaboração de instrumentos coerentes e eficazes de planeamento e gestão dos recursos hídricos;
- Deverão ser fomentadas políticas de apoio à inovação que contribuam para acelerar o processo e alcançar, ao mesmo tempo, diversos objectivos de desenvolvimento;
- Deverão ser implementados mecanismos de coordenação que avaliem de forma mais eficaz a actividade das agências internacionais no âmbito nacional.

Para além dos efeitos no sector do abastecimento de água e do saneamento, assuntos centrais deste trabalho, a “crise global da água” tem repercussões noutros domínios, como sejam a eclosão de uma eventual “crise alimentar global” e ao nível da biodiversidade do planeta, com o aumento do número de espécies em perigo de extinção.

A exploração desmedida de rios e aquíferos, para fazer face a necessidades crescentes, está a criar as condições para outra potencial crise no planeta, uma “crise alimentar”. Com efeito, com o aumento da população mundial, cada vez é precisa mais água para a produção de alimentos – para os seres humanos, mas também para o gado – uma actividade altamente consumidora de água. O que está a acontecer é que com o crescimento das cidades e do sector industrial, cada vez mais água é desviada do seu uso agrícola/pecuário para abastecer as populações e as instalações fabris. Esta situação pode levar a que haja uma significativa redução, por exemplo, das áreas irrigadas, precisamente numa altura em que há mais pessoas para alimentar.

Nas regiões mais secas, a água disponível poderá não ser suficiente para satisfazer as necessidades do abastecimento doméstico, da indústria e da agricultura. Nessas regiões, perante a escassez de água para a produção de alimentos, num futuro mais ou menos próximo, haverá que recorrer à importação das maior parte dos produtos alimentares. Este facto virá incrementar as situações de dependência crónica de algumas regiões/países em relação a outros ou à comunidade internacional no seu todo (Barlow, 2001: 8).

Na opinião de Gleick³, um dos grandes desafios que se coloca a muitos países tem a ver com o facto de não possuírem, dentro das suas fronteiras, a água de que necessitam para satisfazer as suas necessidades, em particular para a agricultura. Não tendo alimentos para a população, esses países vêm-se forçados a comprá-los no mercado mundial. Ao comprarem esses produtos alimentares estão também a comprar água (a muitas vezes designada por *água virtual*).

Quadro 1 – Teor em água virtual de alguns produtos.

Produto	Teor em água virtual (litros)	Produto	Teor em água virtual (litros)
1 copo de cerveja (250 ml)	75	1 batata (100 g)	25
1 copo de leite (200 ml)	200	1 pacote de batatas fritas (200 g)	85
1 copo de vinho (123 ml)	120	1 ovo (40 g)	135
1 copo de sumo de maçã	190	1 hambúrguer (150 g)	2400
1 chávena de café (125 ml)	140	1 t-shirt de algodão (médio, 500 g)	4100
1 chávena de chá (125 ml)	35	1 folha de papel A4 (80 g/m ²)	10
1 fatia de pão (30 g)	40	1 par de sapatos	8000
1 fatia de pão (30 g) + 1 fatia de queijo (10 g)	90	1 microchip	32

Fonte: WWF: *Rich Countries, Poor Water* (2006) (<http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/richcountriespoorwater.pdf>)

O caso da China parece-nos paradigmático. O gigante asiático enfrentará no futuro graves quebras na produção cerealífera devido ao actual desvio da água da agricultura para o abastecimento doméstico e industrial. A resultante procura de cereais poderá exceder a capacidade mundial de exportação. Apesar da China poder sobreviver durante algum tempo, graças à rapidez do crescimento da sua economia, esta situação

³ Peter Gleick, http://www.pbs.org/journeystoplanetearth/about/expert_pdfs/gleick.pdf, em 2007-02-16

conduziria a um aumento dos preços dos cereais nos mercados mundiais, o que causaria sérios problemas em muitos países pobres.

Seria um tremendo choque, de consequências imprevisíveis, para a segurança alimentar global. A China será provavelmente o primeiro país do mundo que terá de reestruturar a sua economia para responder à escassez de água (Barlow, 2001: 9).

Também ao nível da biodiversidade se estão a fazer sentir no presente os efeitos da “crise global da água”. Desde tempos muito recuados que civilizações como a romana e a maia construíram aquedutos e sistemas de irrigação.

A manipulação dos recursos hídricos, com a construção de grandes barragens e o desvio de cursos de água, tem contribuído, de forma particularmente gravosa, para pôr em causa a viabilidade dos ecossistemas que deles dependem. Sendo zonas particularmente ricas sob o ponto de vista da diversidade biológica, muitas são as espécies que têm visto a sua existência ameaçada devido à forma com o Homem tem gerido os recursos hídricos do planeta.

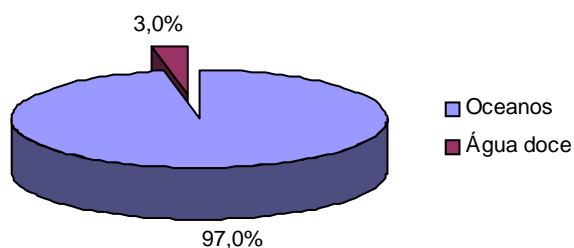
Finalmente, é clara e perigosa a conexão entre as alterações climáticas de origem antropogénica e as disponibilidades de recursos hídricos do planeta – em quantidade e qualidade – num futuro próximo. Esta questão, veio assumir, à escala global, uma enorme importância, contribuindo para ser mais urgente a necessidade de uma melhor gestão da água.

2.2 A DISTRIBUIÇÃO DA ÁGUA NO PLANETA

A superfície do planeta Terra encontra-se coberta, em mais de dois terços, por água nos três estados físicos: líquido, sólido e gasoso.

Segundo dados recentes (USGS, 2006), o volume total de água no planeta estima-se em 1386 milhões de km³. Os oceanos constituem o maior reservatório de água, contendo cerca de 97 % (1344,4 milhões de km³) da água disponível no globo. Os restantes 3 % (41,6 milhões de km³) correspondem a água doce.

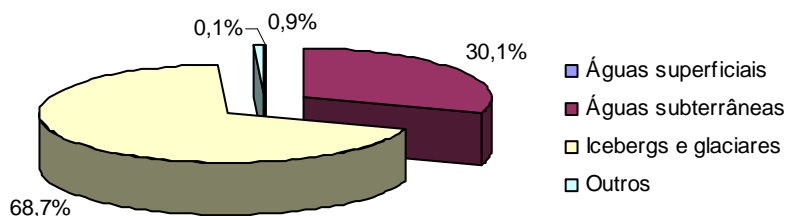
Na figura seguinte, apresenta-se, de forma esquemática, a distribuição da água na Terra.



Fonte: US Geological Survey (2006) (<http://ga.water.usgs.gov/edu/waterdistribution.html>)

Figura 4 – Distribuição de água no planeta.

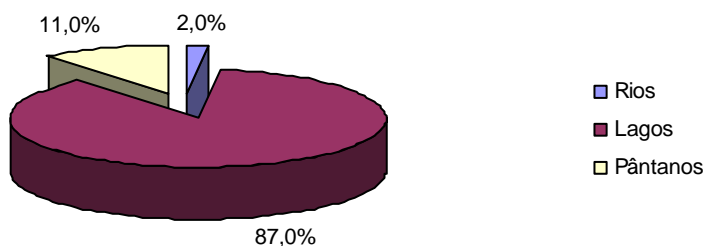
Do total de água doce, cerca de 68,7 % encontra-se acumulada nos glaciares e nas calotes polares, sob a forma de gelo. Por seu turno, as águas subterrâneas representam 30,1 % da água disponível. A água superficial representa apenas 0,1 %. Os restantes 0,9% distribuem-se, entre outras formas, pelo solo e pelos organismos vivos.



Fonte: US Geological Survey (2006) (<http://ga.water.usgs.gov/edu/waterdistribution.html>)

Figura 5 – Distribuição de água doce no planeta.

A distribuição da água superficial (líquida) é representada no gráfico seguinte:



Fonte: US Geological Survey (2006) (<http://ga.water.usgs.gov/edu/waterdistribution.html>)

Figura 6 – Distribuição de água superficial no planeta.

Para Gleick (1996) a distribuição de água na Terra é a apresentada no quadro seguinte.

Quadro 2 – Distribuição de água no planeta.

Fonte de água	Volume de água (km ³)	% de água doce	% total
Oceanos, mares e baías	1.338.000.000	-	96,5
Calotes polares, glaciares e neves eternas	24.064.000	68,7	1,74
Águas subterrâneas	23.400.000	-	1,7
Doce	10.530.000	30,1	0,76
Salgada	12.870.000	-	0,94
Solo	16.500	0,86	0,001
Gelos e Permafrost	300.000	0,86	0,022
Lagos	176.400	-	0,013
Doce	91.000	0,26	0,007
Salgada	85.400	-	0,006
Atmosfera	12.900	0,04	0,001
Pântanos	11.470	0,03	0,0008
Rios	2.120	0,006	0,0002
Água biológica	1.120	0,003	0,0001
TOTAL	1.386.000.000	-	100

Adaptado de: Gleick, P. H. (1996), "Water Resources", in "Encyclopedia of Climate and Weather", S. H. Shneider (Ed.), Oxford University Press, New York, vol. 2, pp. 817-823 (<http://ga.water.usgs.gov/edu/waterdistribution.html>)

A distribuição dos recursos hídricos no planeta é desigual, o que faz com que haja regiões com grande disponibilidade hídrica e outras com um grande défice neste recurso, o que pode “somar-se” às questões da inequidade social.

A água doce é um recurso renovável. Porém, a sua taxa de renovação – que corresponde a quantidades anuais que se estimam entre 40.000 e 50.000 km³, apenas proveniente da água da chuva – é claramente insuficiente face ao aumento que se tem verificado da procura.

2.2.1 O STRESS HÍDRICO

A água encontra-se sujeita a uma pressão crescente, devido ao aumento da procura de água – quer em quantidade quer em qualidade –, para as suas mais diversas utilizações.

As pressões que se exercem sobre os recursos hídricos pode ser classificadas em:

- *Naturais*, originando situações anómalas nos recursos hídricos (por exemplo: secas, cheias, alterações climáticas);
- *Antropogénicas*, o que leva a uma maior necessidade de água (por exemplo: agricultura, abastecimento público, indústria).

Podemos afirmar que a **disponibilidade hídrica** apresenta variações de carácter:

- *Sazonal*, anual e através de longos períodos de tempo, em função das alterações climáticas;
- *Espacial*, verificando-se que existem regiões que dispõem de vastos recursos hídricos, e outras que sofrem as consequências da escassez dos recursos hídricos e dos períodos de seca.

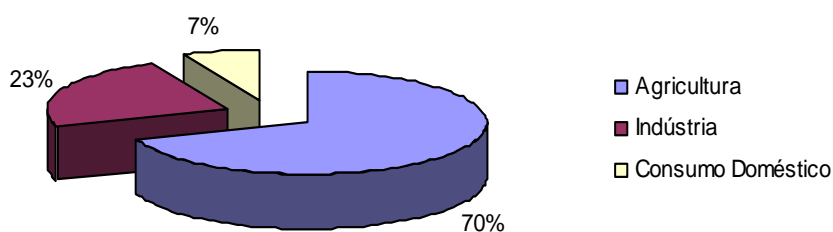
A quantidade de água disponível numa dada região depende, entre outros factores, dos seguintes:

- Precipitação nessa região;
- Armazenamento (natural ou artificial);

- Escoamentos provenientes das regiões vizinhas (rios e aquíferos).

Quando a procura de água não é acompanhada por uma oferta adequada, estamos perante uma situação de stress hídrico.

As perspectivas das tendências de aumento de consumo de água, quer na agricultura (que representa actualmente cerca de 70% do uso total de água no planeta), na indústria (cerca de 23% do uso total), ou no uso doméstico (7% do uso total) não conduzem necessariamente a uma significativa escassez de água, uma vez que o conceito relativo de “disponibilidade hídrica” não toma em consideração as interdependências sociais e económicas, por vezes bastante complexas e difíceis de quantificar de forma adequada (Carius, 2003: 176).



Fonte: Carius (2003)

Figura 7 – Principais usos da água, à escala global, em percentagem.

O problema intensifica-se, contudo, à escala local, dependendo, como vimos anteriormente, das condições do ciclo hidrológico e das condições climáticas extremas e suas implicações (Carius, 2003: 176, 177).

Como fronteira crítica para o stress hídrico considera-se habitualmente um valor mínimo de água para a sobrevivência humana de 500 metros cúbicos, *per capita* e por ano. Já o nível mínimo de água disponível considerado crítico para a saúde e para o desenvolvimento económico é de 1000 metros cúbicos *per capita* e por ano (Carius, 2003: 176, 177).

De acordo com outras fontes, como o World Resources Institute, citado por Carius (2003: 177), existem actualmente pelo menos 15 países que apresentam uma disponibilidade hídrica inferior a 500 metros cúbicos *per capita* e por ano, de entre os quais estão o Afeganistão, Chipre, Egipto, Israel e Malta.

Um estudo levado a cabo pela Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, para a classificação dos diferentes países em termos da escassez de água, citado por Carius (2003: 177), revela que, em 2025, 17 países (sobretudo situados na África subsariana e no Médio Oriente) estarão a braços com um cenário de stress hídrico agudo, e que em outros 24 países se verificarão situações de escassez pronunciada de água.

Segundo dados da ONU, por volta de 2025, mais de 3 mil milhões de pessoas poderão viver em países sujeitos a stress hídrico, sendo que 14 países vão passar de uma situação de stress hídrico para um situação de escassez efectiva de água. E países densamente povoados, como a China e a Índia estarão entre os países ameaçados pela carência de água...

Como vimos, as perspectivas para a utilização futura da água são função, em grande medida, das tendências na utilização agrícola, as quais serão por sua vez afectadas pela evolução das políticas agrícolas e pela eficiência dos métodos de rega, que poderá aumentar com uma adequada política de preços da água.

A água pode assim tornar-se um factor limitativo para o desenvolvimento sócio-económico, devendo ser considerada recurso estratégico e estruturante pelos países da União Europeia, fazendo parte integrante das suas políticas sectoriais, actuais e futuras.

Os países mediterrânicos são os principais consumidores de água da União Europeia, principalmente para fins agrícolas, embora as pressões da urbanização sejam cada vez mais importantes.

2.2.2 A SEGURANÇA HÍDRICA

No princípio do século XXI, os problemas relacionados com as ameaças terroristas sem rosto, os violentos conflitos armados, os arsenais nucleares, o comércio ilícito de material radioactivo, o aumento do tráfico ilegal de armas, entre outros, têm ganho destaque na agenda internacional, em matéria de segurança.

Perante este cenário de incerteza e perigo constantes, em que a tónica está invariavelmente na segurança dos países e dos respectivos interesses económicos, não é difícil esquecer alguns imperativos essenciais de segurança humana, mormente os que têm a ver com a água e o saneamento.

O certo é que nenhum acto terrorista tem o poder de gerar problemas económicos e sociais tão graves, de consequências imprevisíveis à escala global, como os relacionados com a falta de acesso a água potável e a condições adequadas de saneamento. Pode ler-se no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006 da ONU que ***“morrem mais crianças devido à falta de água potável e de instalações sanitárias do que por qualquer outra causa. A exclusão do acesso à água potável e ao saneamento básico destrói mais vidas humanas do que qualquer conflito armado ou acção terrorista”*** (PNUD, 2006: 27).

As ameaças ambientais para a saúde – de entre as quais as relacionadas com a falta de acesso a água potável e a adequadas condições sanitárias – são geralmente classificadas em três grandes grupos: as tradicionais, as modernas e as globais. As questões relacionadas com a água e saneamento são geralmente incluídas nas ameaças tradicionais, embora assumam claramente contornos globais. De entre as ameaças modernas contam-se a contaminação da água, do ar e do solo por agentes contaminantes criados pelo Homem. No rol das ameaças globais estão a redução da camada de ozono, as alterações climáticas, a desflorestação e a desertificação – todas elas intimamente relacionadas com a água.

Continuam a morrer anualmente cerca de 1,8 milhões de crianças em todo o mundo devido à ingestão de água imprópria para consumo humano e a péssimas, ou mesmo totalmente inexistentes, condições de saneamento. Este número impressionante deve fazer-nos pensar mais do que tem feito.

É intolerável para uma sociedade que se deseja dinâmica, próspera e solidária que sejam os seus membros mais vulneráveis (as crianças, os idosos, os mais carenciados) os que mais sofrem com os danos ambientais – para os quais não contribuíram, saliente-se –, e que paguem o preço da incapacidade de todos para proteger a saúde desses perigos ambientais.

O conceito de segurança humana foi introduzido no debate à escala global sobre o desenvolvimento há pouco mais de uma década, em 1994. A ideia tradicional de segurança está habitualmente mais ligada à segurança nacional, estabelecida em torno de ameaças militares e da prossecução de objectivos estratégicos do foro da política externa de países ou de blocos económicos e militares. O alargamento do conceito de segurança à segurança humana teve como objectivo primordial construir uma nova visão de segurança, agora centrada no ser humano, nas suas condições de vida e aspirações.

Do abrangente conceito de segurança humana faz parte integrante a **segurança hídrica**, aquela que se relaciona com a água. Para a ONU, a *“segurança da água consiste em assegurar que cada pessoa disponha de um acesso fiável a água suficiente a um preço acessível para levar uma vida saudável, digna e produtiva, não deixando de manter os sistemas ecológicos que fornecem água e que também dependem da água”* (PNUD, 2006: 3).

Nas situações em que o acesso seguro à água é interrompido ou mesmo cancelado, por diversas razões, as populações ficam expostas a sérios riscos em termos da segurança humana, causados pelas deficientes condições sanitárias e pela quebra dos fluxos produtivos, pondo em causa a sua própria sobrevivência. O que hoje podemos constatar é que outros problemas de saúde pública ao nível planetário – como o VIH/SIDA ou a gripe das aves – têm mobilizado os esforços da comunidade internacional de uma forma mais institucional, operante e atempada do que as questões relacionadas com a água e o saneamento. Mas a que se ficará a dever o facto de as respostas à crise global da água e do saneamento não merecerem tanta atenção por parte da comunidade internacional? Apesar da tragédia que se vive em muitos locais do planeta, as respostas continuam a ser fracas, e por vezes atabalhoadas e desconexas. As prioridades são claramente outras.

Uma tentativa de explicação que tem sido aventada para esta situação prende-se com o facto de ao contrário do VIH/SIDA e da gripe das aves, a crise da água e do saneamento representar uma ameaça mais imediata e directa às populações mais carenciadas dos países pobres, populações essas que não têm visibilidade na formação das percepções internacionais em matéria da segurança humana (PNUD, 2006: 3).

A crise da água e do saneamento põe claramente em causa alguns dos princípios mais básicos da justiça social. A ideia da água enquanto “direito humano” básico reflecte justamente todas estas preocupações. Os princípios de justiça social mencionados estão elencados no Relatório do Desenvolvimento Humano 2006 da ONU (PNUD, 2006: 3):

- ***Cidadania igual***

Cada ser humano tem direito a um conjunto igual de direitos civis, políticos e sociais, incluindo o acesso aos meios indispensáveis para os exercer de forma eficaz. A falta de segurança hídrica compromete estes direitos. Uma mulher que ocupa uma grande parte do seu tempo recolher água para a sua família terá certamente uma menor capacidade de intervenção na sociedade, apesar de poder ter direito de voto.

- ***O mínimo social***

O acesso a recursos suficientes para satisfazer as suas necessidades básicas é condição indispensável para que todos os seres humanos possam ter uma vida digna. Cada pessoa deverá ter direito a 20 litros de água potável por dia.

- ***Igualdade de oportunidades***

A igualdade de oportunidades, questão fulcral para a justiça social, é fortemente condicionada pela falta de segurança hídrica. O acesso à educação é condição essencial para a igualdade de oportunidades. Mas as crianças que se vêm impossibilitadas de frequentar a escola devido às doenças transmitidas por via hídrica não usufruem desse direito.

▪ ***Distribuição justa***

As vincadas desigualdades existentes em termos do acesso a água potável ou a água para rega viola claramente os critérios de distribuição justa, fundamentalmente quando ligadas aos tragicamente elevados níveis de morte infantil ou de pobreza extrema.

Com o desiderato da redução das desigualdades, o Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU preconiza que os Governos devam assumir como objectivo mínimo um gasto de 1% do PIB para água e saneamento. Lê-se no documento que *“lidar com a desigualdade exigirá um compromisso com estratégias de financiamento – incluindo transferências fiscais, subsídios cruzados e outras medidas – que ofereçam às pessoas pobres água e saneamento a um custo acessível”* (PNUD, 2006: 8).

2.3 EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA MUNDIAL

A evolução demográfica mundial também se constitui como um aspecto importante no que diz respeito ao estabelecimento de balanços hídricos, uma vez que dá um importante contributo para o aumento da procura.

Segundo dados da ONU (2005b), em Julho de 2005, a população mundial cifrava-se em 6,5 mil milhões de pessoas, mais 380 milhões do que em 2000, o que corresponde a um acréscimo anual de 76 milhões de pessoas (ver quadro 3). Enquanto que a população mundial, considerada globalmente, continua a crescer, constata-se que nos países mais ricos não se registam alterações populacionais significativas, sendo os países mais pobres os principais responsáveis por esse aumento de população. Um aumento rápido da população é uma característica própria dos países menos desenvolvidos.

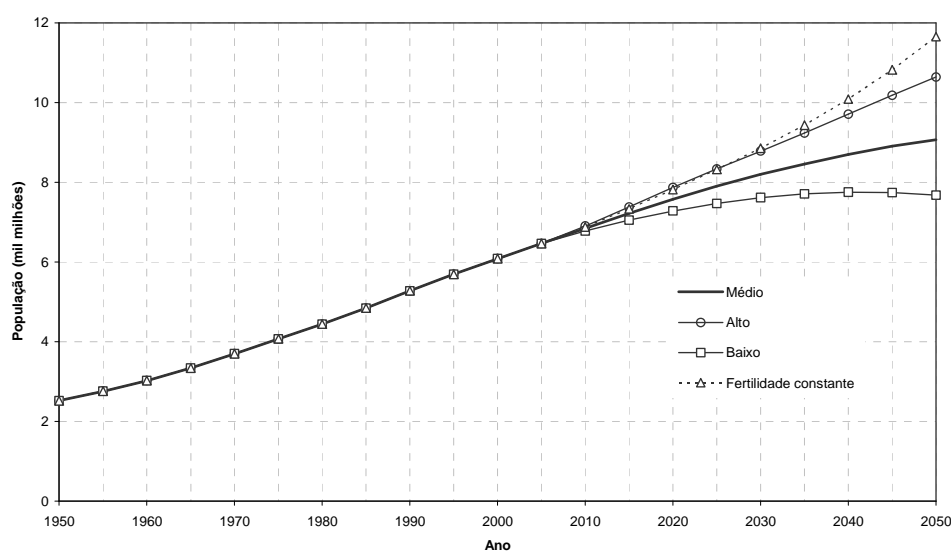
São variadas as dinâmicas demográficas que se verificam nos nossos dias. O estudo desenvolvido pela ONU (2005b) foi levado a cabo utilizando diferentes cenários no que concerne à evolução da fertilidade e da mortalidade. Foram consideradas 4 cenários: crescimento baixo, médio, alto, e com base na constância da fertilidade.

Quadro 3 – População do mundo, por áreas geográficas, em 1950, 1975, 2005 e 2050.

Área	População (milhões)			População em 2050 (milhões)			Fertilidade Constante
	1950	1975	2005	Baixo	Médio	Alto	
Total mundial	2 519	4 074	6 465	7 680	9 076	10 646	11 658
Regiões mais desenvolvidas	813	1 047	1 211	1 057	1 236	1 440	1 195
Regiões menos desenvolvida	1 707	3 027	5 253	6 622	7 840	9 206	10 463
África	224	416	906	1 666	1 937	2 228	3 100
Ásia	1 396	2 395	3 905	4 388	5 217	6 161	6 487
Europa	547	676	728	557	653	764	606
América Latina e Caraíbas	167	322	561	653	783	930	957
América do Norte	172	243	331	375	438	509	454
Oceânia	13	21	33	41	48	55	55

Adaptado de: *World Population Prospects: The 2004 Revision. Executive Summary*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (2005), New York (<http://esa.un.org/unpp>)

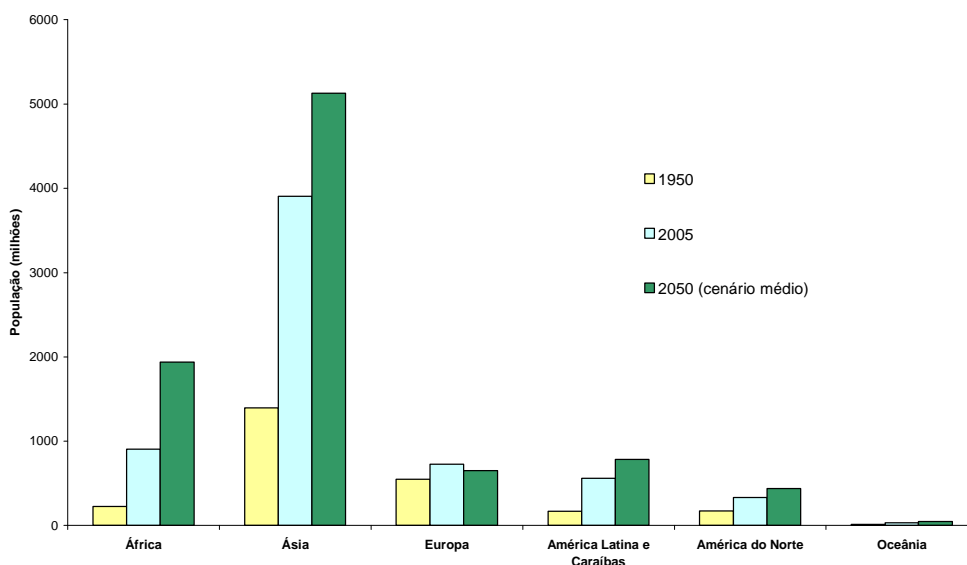
No gráfico seguinte é apresentada a evolução da população mundial, entre 1950 e 2050, de acordo com os cenários anteriormente referenciados.



Fonte: *World Population Prospects: The 2004 Revision. Executive Summary*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (2005), New York (<http://esa.un.org/unpp>)

Figura 8 – Evolução da população mundial, em 1950-2050, por cenários.

Por grande área geográfica a evolução é a que se apresenta no gráfico seguinte:



Fonte: *World Population Prospects: The 2004 Revision. Executive Summary*, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat (2005), New York (<http://esa.un.org/unpp>)

Figura 9 – Evolução da população mundial, em 1950-2050, por área geográfica.

No período temporal compreendido entre 2005 e 2050 apenas 9 países serão responsáveis por metade do crescimento populacional mundial esperado: Índia, Paquistão, Nigéria, República Democrática do Congo, Bangladesh, Uganda, EUA, Etiópia e China, aqui enumerados de acordo com a sua contribuição para o crescimento populacional mundial no período referido.

Apesar de uma quebra esperada nos níveis de fertilidade, entre 2005 e 2050, a população mundial esperada será, no final desse período, de 9,1 mil milhões de pessoas, com acréscimos anuais médios de 34 milhões de pessoas.

Hoje em dia, 95% de todo o crescimento populacional é absorvido pelo mundo em desenvolvimento, sendo os restantes 5% absorvidos pelos países desenvolvidos. Para a ONU (2005b), em 2050, a população dos países mais desenvolvidos considerados conjuntamente estará a decrescer suavemente – cerca de 1 milhão de pessoas por ano – enquanto que o mundo em desenvolvimento continuará a adicionar anualmente à população mundial 35 milhões de pessoas, dos quais 22 milhões serão absorvidos pelos países menos desenvolvidos.

Ainda segundo números da ONU (2005b), no período entre 2005 e 2050, não são esperadas grandes alterações populacionais nos países mais desenvolvidos (num total de 1,2 mil milhões de pessoas), facto que se fica a dever a uma baixa taxa de crescimento populacional. Alguns países – Alemanha, Itália e Japão, entre outros – verão a sua população em 2050 ser inferior à actual.

Em oposição, a população dos 50 países menos desenvolvidos do mundo, em 2050, deverá ser superior ao dobro da actual: 0,8 mil milhões de pessoas em 2005 para 1,7 mil milhões em 2050. Alguns países que deverão mesmo triplicar a sua população no intervalo temporal referido, como serão os casos do Afeganistão, do Chade, Congo, Timor-Leste, Guiné-Bissau e Uganda, entre outros. No resto do mundo, o crescimento projectado será menos rápido, passando de 4,5 mil milhões para 6,1 mil milhões de pessoas em 2050 (ONU, 2005b).

2.4 A “CRISE GLOBAL DA ÁGUA” COMO COMPONENTE DA “CRISE GLOBAL DO AMBIENTE”

Há muito que a natureza e o ambiente são objectos da preocupação da Humanidade. Porém, vivemos actualmente numa era crucial da história da civilização humana. Uma encruzilhada.

Como bem nota Soromenho-Marques (2003a: 11), este processo teve a sua origem numa complexa combinação entre a globalização levada a cabo com os Descobrimentos no século XV e os alvares do espírito científico (Copérnico, Kepler, Descartes, etc.).

A partir da Revolução Industrial de meados do século XVIII efectivou-se a intenção de apropriação do mundo natural, que passou a ser alvo de domínio e conquista.

Nos dois séculos e meio seguintes o modelo de civilização centrou-se na concepção segundo a qual a qualidade de vida depende do crescimento económico contínuo, aferido sob três perspectivas:

- i) incremento do consumo energético;
- ii) intensificação da utilização de matérias-primas;
- iii) aumento do volume dos diferentes resíduos produzidos.

O PIB mundial sextuplicou entre 1950 e 1998. Nesse período as exportações aumentaram 17 vezes.

O problema é que grande parte deste crescimento económico foi conseguida à custa da degradação ambiental e da destruição de ecossistemas.

Rachel Carson, no seu histórico livro “*Silent Spring*” (1962), chamava a atenção para os problemas ambientais decorrentes do paradigma vigente de desenvolvimento/crescimento.

Em 1966, Kenneth Boulding, no seu célebre texto “*The Economics of the Coming Spaceship Earth*”, comparou a Terra a uma grande nave espacial, sob certos aspectos um sistema fechado, no qual é irreal o crescimento exponencial perpétuo baseado em recursos finitos (Boulding, 1967).

No ano seguinte, num artigo publicado na revista “*Science*”, intitulado “*The Historical Roots of Our Ecologic Crisis*”, Lynn White Jr. buscou as raízes da crise ambiental na dicotomia homem-natureza, abordando os fundamentos teológicos do antropocentrismo tecnológico. Nesse artigo, o autor afirma que o que a Humanidade tem feito em termos ecológicos tem sido função da forma como encaramos a relação homem-natureza, defendendo mesmo que mais ciência e mais tecnologia não nos vão tirar da presente crise ambiental global, até que encontremos uma nova religião ou que reformulemos as antigas (White, Jr., 1967: 49, 53).

Em 1972, a publicação do Relatório “*The Limits to Growth*”, elaborado por uma equipa do Massachusetts Institute of Technology (MIT) liderada por Dennis e Donnela Meadows, gerou grande controvérsia, por pôr em causa o modelo de desenvolvimento económico reinante.

Mas os alertas em relação a esta problemática já vinham de trás.

Em 1848, John Stuart Mill alertava para o facto do aumento da riqueza não ser desprovido de fronteiras (“*increase in wealth is not boundless*”). Também em meados do século XIX, o filósofo Bertrand Russell afirmava que estava em jogo a sobrevivência da sociedade planetária, orgulhosa do seu poderio tecnológico.

Na década de 1920, Arthur Pigou chamava a atenção para o facto dos principais indicadores macroeconómicos – que medem o crescimento económico – não têm em conta o que apelidou de “*uncompensated disservices*”, aquilo a que hoje chamamos “externalidades negativas”, preferindo, ao invés, como indicador o “Produto Social Bruto” (“*social net product*”) onde as externalidades (positivas e negativas) fossem incluídas.

Neste domínio adquirem especial importância os trabalhos de Daly e Cobb (1990), autores que propuseram a criação de um indicador de bem-estar económico sustentável (“*index of sustainable economic welfare*”).

Após um estudo levado a cabo em 19 países com diversos graus de desenvolvimento e riqueza, Max-Neef, no início dos anos noventa avançou com a “hipótese limiar”, com a qual procurou demonstrar que a concepção que associa bem-estar humano ao puro aumento do PIB estava incorrecta. Afirmava este autor que, a partir de um determinado limiar, mesmo que o PIB aumente, não acontece o mesmo à qualidade ambiental e ao bem-estar humano.

É no quadro da chamada “***crise global e social do ambiente***” que surge a necessidade de adopção de um modelo de desenvolvimento para o futuro, que nos afaste do insustentável paradigma do “crescimento ilimitado”, num processo que Soromenho-Marques designa por “***procura global da sustentabilidade***” (Soromenho-Marques, 2003b: 9).

Para tentarmos esclarecer o conceito de “crise global e social do ambiente” há que, antes de mais, descodificar o significado da palavra *crise*. Do grego *crisis*, a palavra tem dois significados: *a constatação de que dado modo de prosseguir os objectivos está esgotado nos seus propósitos* ou ainda *a necessidade de seguir por outras vias na prossecução desses objectivos*.

Nesta crise interagem diferentes dimensões: os modos de vida, as escalas de valores, as hierarquias e a organização do poder e do trabalho, as relações entre sexos, povos e culturas, etc.. As principais características da “crise global e social do ambiente” são a sua *dimensão planetária*, a sua *irreversibilidade*, a *aceleração cumulativa* do processo e o *incremento de tensões políticas e sociais*, resultantes de um enfraquecimento do papel do Estado.

Envolvidos nesta crise estão vários actores. Desde logo, as *instituições públicas* responsáveis pela condução das *políticas de ambiente*, que desempenham um papel fundamental, pelas suas funções legislativas e normativas, mas também os *partidos políticos*, os *agentes económicos*, a *ciência e o sistema de ensino*, as *organizações não governamentais*, a *comunicação social*, etc.. Não esquecer igualmente o papel desempenhado pelas *dimensões ética, filosófica e religiosa* na percepção desta crise global (Soromenho-Marques, 2003b: 18, 21).

Vários aspectos suportam a tese, segundo a qual, a “crise global e social do ambiente” é o factor determinante para a compreensão das dinâmicas de desenvolvimento da história moderna. Antes de mais, o entendimento de que *a governação deverá ser encarada como um desafio global*. Após o final da Guerra Fria tem-se verificado uma hegemonia dos EUA no quadro político e económico internacional. Porém, com a incapacidade dos EUA em assegurar este sistema unipolar, em especial após os acontecimentos de 11 de Setembro, coloca-se a questão de saber como evoluirá o sistema de governação mundial perante os problemas existentes à escala global (crise ambiental, comércio, terrorismo, etc.). Cenários traçados para o século XXI perspectivam que a Humanidade terá 9 a 10 mil milhões de pessoas e que se verificará uma redução acentuada da disponibilidade alimentar, assim como uma exaustão quase total dos principais combustíveis fósseis.

Ainda segundo algumas previsões, assistiremos a uma diminuição drástica da biodiversidade e ao surgimento de novas doenças. Também as questões relacionadas com as alterações climáticas far-se-ão sentir sob diversas formas. Todos os factores atrás referidos poderão dar lugar a ingovernabilidade social e política.

Os aspectos relativos à globalização (estamos a falar de uma crise “global”) envolvem também desafios importantes, como a conjugação harmoniosa entre a civilização global e as raízes e identidades culturais, o equilíbrio entre economia e política (“escrutínio democrático” dos focos económicos e financeiros multinacionais) e a questão da partilha de diferenças *versus* “choque de civilizações”.

Outro aspecto importante prende-se com a busca de uma economia da sustentabilidade e da qualidade de vida, a qual, por seu lado, envolve a necessidade de adoptar novas orientações, não só no sentido de encontrar novas formas de energia, como também na alteração drástica nos hábitos de consumo.

Mas coloca-se a inevitável questão: porque é que, apesar do incremento da chamada “consciência ambiental”, a “crise global e social do ambiente” ainda não se transformou na força motriz mobilizadora de Governos, empresas e opiniões públicas? A resposta a esta questão poderá estar no facto de a visibilidade desta crise encontrar-se, de alguma forma, “mascarada” por um conjunto de factores que distorcem a noção da realidade...

A referida *procura da sustentabilidade*, como motor do desenvolvimento da história moderna, engloba um conjunto de desafios que façam face à herança de degradação ambiental, que passarão pela transição para um novo paradigma científico-tecnológico simbiótico com os sistemas naturais, pela adopção de novas formas de energia ambientalmente sustentáveis, pela resposta aos grandes desafios ambientais globais (depleção da camada de ozono, alterações climáticas, diminuição da biodiversidade, exaustão dos recursos hídricos, degradação dos solos, etc.), pela requalificação dos “pontos negros” de poluição acumulada ao longo das últimas dezenas de anos (centrais e cemitérios nucleares, sítios mineiros abandonados, etc.), pela protecção os Oceanos como um bem comum da Humanidade, etc.. Há que evitar que se cumpram as previsões mais negras de alguns especialistas em “segurança ambiental”, que antevêm na escassez de recursos naturais o motivo para conflitos futuros.

A “crise global e social do ambiente”, esta *procura urgente da sustentabilidade* é, pois, um elemento essencial para a compreensão das dinâmicas que moldam o desenvolvimento da história moderna.

Como refere Soromenho-Marques (2003b: 21), ***“as múltiplas facetas da crise global e social do ambiente não precisam apenas de ser compreendidas, mas devem ser sobretudo vencidas. Precisamos de uma aliança global entre inteligência e vontade, entre razão e determinação prática”***.

A existência de mais de mil milhões de pessoas sem acesso a água potável e mais de 2,6 mil milhões de pessoas sem acesso a adequados serviços de saneamento, constitui um dos mais preocupantes indicadores dessa crise social e ambiental global.

As questões relacionadas com o planeamento e a gestão dos recursos hídricos ocupam, como se conclui da breve análise atrás efectuada, um lugar central nesta crise global do ambiente. Adiante, focalizaremos as temáticas aqui afloradas, ao nível das questões relacionadas com a gestão da água e dos serviços de água e saneamento.

Há, pois, que encontrar, como já foi referido atrás, um novo paradigma científico-tecnológico de desenvolvimento sustentável, simbiótico com os sistemas naturais. Só desta forma será possível dar resposta aos grandes desafios ambientais globais, entre os quais os ligados aos recursos hídricos.

Como afirmou recentemente o filósofo britânico John Gray, “*a Humanidade sobreviverá a um atentado nuclear. A uma imensa crise ambiental, talvez não*”⁴.

⁴ Entrevista ao jornal *Público* (2007-03-11)

CAPÍTULO 3

A Gestão da Água e a Nova Cultura da Água

“A água foi o cadinho do mundo e de todas as criaturas... Atente-se no elemento água no seu estado indiferenciado! E veja-se então como derivam dela todos os metais, todas as pedras, todos os reluzentes rubis, as brilhantes pedras preciosas, os cristais, o ouro e a prata; quem poderia reconhecer todas essas coisas na água?”

Paracelso

3.1 CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

Desde tempos imemoriais que o Homem olha para a água como uma inesgotável fonte de vida, de energia, de progresso e de bem-estar. A água tem-se constituído como factor principal de desenvolvimento humano.

Para Martinez Gil (1997: 19), a água, através dos rios, é ***“um legado histórico e patrimonial, um referencial identitário de gentes, povos e territórios”***.

Nas sociedades primitivas, as populações estabeleciam-se preferencialmente junto a rios e lagos, para facilitar o acesso à água e a alimentos.

Ao longo da História, o papel que a água desempenhou para as diferentes civilizações, sempre esteve ligado à forma como essas civilizações entendiam a *“natureza”*. Por um lado, a percepção de que a natureza era a base da vida levou a que muitas delas, mesmo as mais ancestrais, entendessem a natureza como *“mãe”*. O conceito de *“natureza-mãe”* fez (e faz) parte do modo de vida de muitos povos e culturas.

Não obstante, desenvolveram-se outras formas de olhar a natureza, em geral, e a água, em particular. A percepção da natureza como *“fonte de riqueza”* motivou a necessidade de controlá-la. A água, dado o seu carácter vital, não foi excepção, e começaram rapidamente a desenhar-se estratégias de controlo da água.

Os egípcios, por exemplo, desenvolveram a sua importante civilização nas férteis margens do rio Nilo. Numa região desértica do nordeste africano, o rio ganhou um papel crucial, com as suas águas a serem utilizadas para consumo humano, para abeberamento do gado, para irrigação dos campos agrícolas, como via de comunicação, como fonte de alimento (pesca), etc.. A civilização egípcia constitui um notável caso de como a utilização sustentável do recurso água se revelou de extrema importância para o seu florescimento.

Desde a Antiguidade Clássica que se conhece maquinaria para elevar a água. Os Romanos foram mestres na arte da elevação e transporte de água, desenvolvendo complexos sistemas de abastecimento de água.

A partir da Idade Média, o trabalho braçal começou a ser progressivamente substituído por máquinas, muitas delas movidas a água.

Os árabes contribuíram de forma decisiva para a expansão da roda hidráulica, de que encontramos abundantes exemplos na Península Ibérica.

Apesar dos recursos hídricos terem sido, desde há muito, objecto de leis e regulamentos, durante muito tempo os mesmos revestiam-se de contornos “filosóficos” e “míticos”, não contemplando muitas vezes a vertente científica.

Com o avanço do conhecimento científico, acelerado a partir do Renascimento, começou a ganhar peso o chamado “*Princípio do Domínio da Natureza*”, que a partir de então se tornou base da “modernidade”.

A partir de meados do século XVIII, os progressos científicos e tecnológicos que derivaram da Revolução Industrial, possibilitaram o aparecimento de novos materiais e novos equipamentos, que estiveram na base de sistemas de abastecimento de água (captação, transporte e distribuição) mais sofisticados e eficazes.

Como refere Lipietz (2000: 17), se, até então, o problema era submeter-se à ordem da natureza, dali em diante os homens passaram a entender que a natureza é que se devia ajustar aos seus desejos. Ferry (1992: 39) afirmava que “*o Homem é, por excelência, o ser anti-natureza*”.

Os imparáveis progressos científicos e tecnológicos reforçaram ainda mais o sentimento de que o Homem é “dono” da natureza.

A ideia da ciência e da tecnologia como ferramentas de controlo e domínio da natureza, ao serviço da Humanidade, tem perdurado até à actualidade, sendo ainda hoje pilar fundamental nos modelos de desenvolvimento económico reinantes.

Segundo diversos especialistas, a água será o “ouro” ou o “petróleo” do século XXI, podendo por isso constituir o pomo da discórdia entre a meia centena de países situados em bacias hidrográficas internacionais – incluindo águas superficiais e subterrâneas.

Sendo a água um recurso precioso cada vez mais escasso e de distribuição desigual, a gestão de recursos hídricos engloba certos aspectos que condicionam grande parte de ordenamento das restantes actividades humanas.

O progresso da Humanidade tem estado, pois, indissociavelmente ligado ao acesso à água potável e à capacidade que as diferentes sociedades apresentam de controlar o potencial da água enquanto recurso fundamental ao seu desenvolvimento.

As desigualdades no que concerne à repartição da água no planeta têm, em muitas situações, estado na base das assimetrias em termos de desenvolvimento humano que hoje verificamos.

A água adquire uma importância crucial, não só ao nível das suas diversas utilizações ao no agregado familiar, como também no que concerne à produção de bens indispensáveis ao desenvolvimento humano.

Tratando-se de um recurso natural – ou **georrecurso**, conforme Ribeiro (1997) –, indispensável à mais básica condição humana, vital para a sobrevivência e o desenvolvimento económico e social, é natural que preocupações com a sua utilização, gestão e preservação tenham estado presentes nas várias etapas da evolução da Humanidade.

Como reverso da medalha do imparável progresso industrial desde meados do século XVIII, com a Revolução Industrial, assiste-se hoje a situações de delapidação, quantitativa e qualitativa, dos recursos hídricos disponíveis.

Em contraponto com a gestão tradicional da água (fragmentada) tem vindo a ganhar terreno a chamada “gestão integrada da água”, que valoriza as interacções entre o sistema natural e o sistema humano. A “gestão integrada da água” tem sido definida, de uma forma genérica, como ***“um processo que favorece o desenvolvimento e a gestão coordenados da água, solo e outros recursos relacionados, e tem em vista maximizar, de forma equitativa, o bem-estar económico e social, sem, contudo, comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais”*** (Cunha, 2002: 37).

A água sempre foi geradora de conflitos entre povos e nações, a maior ou menor escala. Porém, daqui para o futuro, será, de alguma forma previsível uma intensificação desses conflitos pela posse da água.

Há a necessidade em todos os países, e Portugal não é excepção, de abordar o problema da água a várias escalas, da simples origem de água à bacia hidrográfica internacional.

A legislação nacional em matéria de gestão e planeamento de recursos hídricos foi objecto de recente adaptação, não só em relação à evolução dos conhecimentos técnicos e científicos sobre esta matéria, mas também no que diz respeito às directivas comunitárias.

Há que ter presente a necessidade, cada vez mais premente, de preservar a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos, mediante a adopção de um conjunto de mecanismos reguladores e respectiva implementação e fiscalização práticas, às escalas local, regional, nacional, internacional e global.

Qualquer instrumento de planeamento local, regional e global, terá, pois, de incluir a componente de planeamento e gestão dos recursos hídricos, dada a estreita relação, física, económica, social e ambiental, entre as questões ligadas ao ordenamento do território e às diferentes utilizações da água.

A gestão dos recursos hídricos deverá processar-se no âmbito das bacias hidrográficas e coordenada por organismos específicos dotados de capacidade e de autonomia técnica e financeira e de poder de decisão.

3.2 PRINCIPAIS MARCOS INTERNACIONAIS NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

Por serem aquelas que mais directamente estão relacionadas com as actuais políticas de gestão de recursos hídricos, centraremos a nossa atenção apenas nas iniciativas internacionais ocorridas na parte final do século XX.

Refira-se, desde logo, a histórica e marcante “Carta Europeia da Água”, do Conselho da Europa, promulgada em Estrasburgo a 6 de Maio de 1968, que inclui 12 pontos. No Ponto II pode ler-se *“Os recursos de águas doces não são inesgotáveis. É indispensável preservá-los, administrá-los e, se possível, aumentá-los. Em consequência da explosão demográfica e do acréscimo rápido das necessidades da agricultura e da indústria modernas, os recursos hídricos são objecto de uma solicitação crescente. Não se conseguirá satisfazê-la nem elevar os padrões de vida, se cada um de nós não aprender*

a considerar a água como um recurso precioso que deve ser preservado e utilizado racionalmente.”. Por seu lado, no Ponto X lê-se “A água é um património comum, cujo valor deve ser reconhecido por todos. Cada um tem o dever de economizar e de a utilizar com cuidado. Cada indivíduo é um consumidor e um utilizador da água. Como tal, é responsável perante os outros. Utilizar a água inconsideradamente é abusar do património natural”.

Só na década de 70 do século XX é que se realizaram as primeiras conferências à escala global ligadas às questões da gestão e planeamento dos recursos hídricos.

A primeira grande iniciativa relacionada com a problemática dos recursos hídricos foi organizada pela Nações Unidas e teve lugar em Mar del Plata (Argentina) em 1977, donde emergiu o chamado “Plano de Acção de Mar del Plata” que sistematizava um conjunto de resoluções e recomendações no âmbito dos recursos hídricos. O tempo viria a provar que se tratava de um documento importante, até pelo seu pioneirismo, mas de difícil aplicação prática. Não obstante se terem verificado mudanças no que diz respeito à utilização dos recursos hídricos, não foi atribuída a urgência necessária à correcção dos problemas identificados.

Na sequência da Conferência de Mar del Plata resultou ainda a decisão de consagrar o decénio seguinte como o “Decénio Internacional de Abastecimento de Água Potável e Saneamento”, cujos resultados também se viriam a revelar insuficientes.

Dentro da mesma linha de orientação, foi lançado em 1987 o “Relatório Brundtland” sobre “O Nosso Futuro Comum”, que viria a ser de extrema importância e que se debruçava essencialmente sobre as relações entre desigualdades, pobreza e problemas ambientais.

A “Declaração de Nova Deli” (1990) vem considerar nomeadamente que as políticas de gestão da água se deverão basear nas bacias hidrográficas.

No ano seguinte, a ONU cria o Secretariado Internacional da Água.

Em 1992 teve lugar em Dublin (Irlanda) a “Conferência Internacional sobre a Água e o Ambiente”, organizada pela ONU, como reunião preparatória da Conferência do Rio de Janeiro, do mesmo ano. O documento final desta conferência salienta a importância da água para a vida, para o desenvolvimento e para o ambiente, estendendo o conceito de

desenvolvimento sustentável aos recursos hídricos. Ressalta a interligação entre utilizadores, planeadores e decisores, bem como considera a água com um “bem económico”. Recordem-se os chamados “Princípios de Dublin”:

- A água doce é um recurso finito e vulnerável, essencial para a manutenção da vida, o desenvolvimento e o ambiente;
- O desenvolvimento e a gestão da água devem assentar numa abordagem participada a todos os níveis, que envolva utilizadores, planeadores e decisores políticos;
- As mulheres desempenham um papel central no abastecimento, gestão e protecção da água;
- A água tem um valor económico nas suas diversas utilizações competitivas e deve ser reconhecida como um bem económico.

Alguns meses depois, realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, em cujo documento estratégico, a Agenda 21, se consolidava o conceito de desenvolvimento sustentável na gestão dos recursos hídricos, embora centre as atenções na poluição e biodiversidade, em detrimento de outras vertentes. Fixou o ano 2000 como horizonte para o estabelecimento de novas estruturas institucionais e jurídicas para o sector da água, delineadas, apoiadas e financiadas pelo FMI, pelo BM e por diversas instituições financeiras. Estas novas estruturas tenderiam a pressionar os Governos no sentido destes procederem a alterações nos respectivos corpos legislativos como forma de abrir caminho à criação do “mercado da água”.

Em 1994, foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), que veio substituir o Acordo GATT, organização em torno da qual se formariam outras cujo objectivo central era promover a intervenção privada no “mercado da água”, que será referida mais à frente.

A criação do Fórum Mundial da Água, em 1997, possibilitou que no seu seio, os Governos e as grandes empresas transnacionais a operar no sector da água e saneamento pudessem definir estratégias concertadas tendentes à privatização do “mercado da

água”. Entretanto, já tiveram lugar quatro edições do Fórum Mundial da Água, a primeira em Marrocos e as seguintes na Holanda, no Japão e no México.

Apesar de não se poder afirmar taxativamente que os diversos *fora* tinham esse objectivo declarado, estes têm-se constituído como um instrumento de pressão das multinacionais sobre os Governos.

Em paralelo com estes *fora* da água, têm-se realizado outros *fora* alternativos, com grande participação de ONGA, técnicos e cientistas, e que são uma expressão do movimento alterglobalização, e que apresentam uma visão alternativa da problemática.

Em 1998, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas adoptou um texto estratégico, intitulado “Abordagens Estratégicas da Gestão da Água Doce” (ONU, 1998), onde se fazia referência aos aspectos técnicos, ecológicos e sócio-económicos da utilização da água, reconhecendo a necessidade de que os utilizadores da água paguem o seu custo real.

A água passaria então, pelo menos aparentemente, para segundo plano nas preocupações ambientais mundiais, apesar das inúmeras conferências internacionais dedicadas, na década de 90, a temas globais (ecologia, alimentação, segurança, aglomerados populacionais, etc.).

Foi necessário esperar até final dessa década para que tivesse lugar outra grande conferência relacionada com os recursos hídricos. O “1º Fórum Mundial da Água” teve lugar em 1997, em Marraquexe (Marrocos). Foi deste fórum que surgiu a chamada “visão mundial da água”, que se pretendia consciencializadora das problemáticas relacionadas com os recursos hídricos e com as soluções a adoptar. Preconizava a integração de todos os *stakeholders* – Governos, autarquias, entidades gestoras, consumidores (domésticos, agrícolas, industriais, etc. – na definição de políticas de gestão e de metodologias para a implementação e fiscalização das mesmas.

Também no final da década de 90 foi criado o Conselho Mundial da Água (em 1996) e a Comissão Mundial da Água para o Século XXI, que viria a publicar o seu relatório em 2000.

A “visão mundial da água” voltaria a estar na ordem do dia em Março de 2000, aquando da realização do “2º Fórum Mundial da Água”, realizado em Haia (Holanda). Este

evento marcaria o regresso das questões relacionadas com o planeamento e gestão de recursos hídricos ao primeiro plano das preocupações ambientais mundiais e viria a revelar-se como o mais importante desde a conferência de Mar del Plata, decorrida 25 anos antes.

Em Setembro de 2000, decorreu em Nova Iorque (EUA) a Assembleia do Milénio das Nações Unidas, que abordou diversas questões ligadas à água.

No ano de 2000 foi publicado o relatório da Comissão Mundial de Barragens, que vinha juntar-se à grande polémica à volta da construção e operações de grandes barragens e dos benefícios (por ex. económicos) e problemas (por ex. ambientais) decorrentes da sua utilização um pouco por todo o mundo.

No final de 2001, realizou-se em Bona (Alemanha) uma “Conferência Internacional sobre Água Doce”, organizada por iniciativa do Governo alemão e com a colaboração da ONU, que visava preparar recomendações para a “Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável”, a realizar no ano seguinte em Joanesburgo (África do Sul). Desta conferência ressaltaria a necessidade de focalizar a acção em três domínios fundamentais:

- i. governação, gestão integrada e novas parcerias;
- ii. mobilização de recursos financeiros;
- iii. desenvolvimento de capacidades e transferência de tecnologias.

O ano de 2002 ficaria então marcado pela conferência de Joanesburgo, que tinha como objectivo o estabelecimento de medidas e mecanismos no sentido de actualizar e complementar as tarefas definidas 10 anos antes na conferência do Rio de Janeiro. Esta cimeira foi considerada, pela generalidade dos observadores internacionais, como um fracasso, a que não será alheio a tomada de posição de alguns países na defesa dos seus interesses económicos e industriais (por ex., EUA).

Em 2003, decorreu em Quioto (Japão) o “3º Fórum Mundial da Água”. De entre as conclusões deste Fórum, destaque para a afirmação da necessidade de protecção e conservação de aquíferos e ecossistemas, para as questões relacionadas com a poluição e a gestão da procura de água. Foram tomadas posições que apontam no sentido da

gestão integrada de recursos florestais, agrícolas, hídricos e outros de interesse para a vida no planeta.

Em Setembro de 2003 reuniu-se em Lisboa o *World Business Council for Sustainable Development*, de que fazem parte grandes empresas mundiais, que apresentou com objectivos centrais fazer chegar a água a 1200 milhões de pessoas e o saneamento básico de habitações a 2400 milhões de pessoas.

Como se pode constatar através da brevíssima revisão, atrás efectuada, muitas foram as ocasiões em que se debateu, a nível local, nacional e internacional, as questões relacionadas com os recursos hídricos. Porém, muito falta ainda fazer para assegurar uma correcta utilização dos recursos hídricos, ao nível da elaboração de políticas de gestão eficazes, bem como de medidas para concretizar a sua aplicação prática e a sua fiscalização.

3.3 NOVOS PARADIGMAS PARA A GESTÃO DA ÁGUA

O Homem e o meio ambiente que o rodeia transformam-se mutuamente, numa evolução interdependente.

No século XX, o “*Princípio do Domínio da Natureza*” levou a que fossem adoptadas estratégias de gestão dos recursos hídricos que poderemos apelidar de “produtivistas”, nomeadamente no que toca à agricultura (regadio) e à produção de electricidade.

Concentrando-se essencialmente no lado da oferta, essas estratégias assentaram, em muitos casos, na construção de grande obras públicas hidráulicas (barragens, açudes, etc.), que conduziram a situações de uso ineficaz e ineficiente do recurso.

Carius (2003: 177), observa que o velho paradigma de depender de um crescente número de grandes obras hidráulicas (barragens, reservatórios, aquedutos, etc.) para captar, armazenar e deslocar quantidades cada vez maiores de água dá sinais de estar a começar a falhar, devido a razões ambientais, económicas e sociais.

Este autor considera que a manutenção do actual quadro ou a adopção de novas vias para a gestão da água dependerão, em grande medida, de dois níveis de incerteza. O primeiro prende-se com uma mudança de atitudes, de escalas de valores e de estilos de

vida, assentes numa “desmaterialização da economia ou pela preferência por uma equidade intergeracional”. A segunda incerteza é a que resulta das alterações significativas ao nível da produção, do consumo e do progresso científico, o que poderá dar origem a “novas abordagens e tecnologias radicalmente novas” (Carius, 2003, p. 177).

Para Peter Gleick⁵, as soluções que o mundo ocidental (EUA e Europa Ocidental) utilizou para resolver os seus problemas não são as soluções mais adequadas para ultrapassar grande parte dos problemas do planeta em matéria de gestão de recursos hídricos. O facto de essas soluções terem funcionado em várias situações, não significa necessariamente que a sua adopção se deva generalizar.

As grandes soluções de engenharia têm sido adoptadas indiscriminadamente, sem ter em conta as diferentes formas de gestão “tradicional” da água, que vigoraram, com sucesso, à escala comunitária durante décadas, séculos mesmo, em muitos pontos do mundo.

É neste ponto, precisamente, que se separam as visões das grandes instituições financeiras mundiais (BM, FMI, OCDE,...) e dos sistemas de gestão de pequena escala, que, muitas vezes, se revelam mais baratos e mais eficazes do que os preconizados por aquelas instituições.

Por outro lado, uma abordagem “individualista” da gestão dos recursos hídricos subterrâneos levou igualmente a situações de “irracionalidade colectiva”.

Estas abordagens e seus resultados, acumulados ao longo de décadas, estão na origem daquilo que hoje apelidamos de “crise global da água”. Isto fica a dever-se a alguns factores, que sumariamente elencamos (FNCA, 2005):

- As grandes infraestruturas hidráulicas motivaram quebras no ciclo hidrológico e a degradação de sistemas aquáticos, que resultaram no consumo excessivo, na contaminação da água, e no desaparecimento de zonas húmidas;
- A sobre-exploração e a contaminação das águas subterrâneas;

⁵ Peter Gleick, http://www.pbs.org/journeystoplanetearth/about/expert_pdfs/gleick.pdf, em 2007-02-16

- A deterioração da qualidade das águas superficiais e subterrâneas (essencialmente devida a fenómenos de contaminação difusa), que tem um impacto nefasto na saúde pública, nomeadamente na das populações mais pobres;
- O eclodir de conflitos sociais decorrentes da falta de respeito pelos direitos humanos no que toca aos serviços de água e saneamento, e na sequência de grandes planos hidráulicos que deslocam grandes massas de água das suas origens, por exemplo;
- A existência de problemas de ineficácia e de irracionalidade económica, resultado das estratégias de oferta;
- Uma crise de Governo, devido a:
 - Dificuldade na obtenção de consensos no que concerne aos princípios éticos e valores que devem nortear o estabelecimento e a implementação das políticas de planeamento e de gestão da água;
 - Debilidade dos sistemas democráticos na promoção da participação dos cidadãos no estabelecimento, a implementação e acompanhamento das políticas de planeamento e de gestão da água;

Acresce a tudo isto que as alterações climáticas vieram aumentar as potenciais ameaças relativas aos recursos hídricos, componente crucial no estabelecimento e implementação de políticas de planeamento e gestão de recursos hídricos no próximo século.

À medida que os efeitos sociais, políticos e económicos da “crise global da água” se fazem sentir cada vez com maior intensidade, tornando-se uma “força desestabilizadora”, como lhe chamou Barlow (2001: 2), em muitas regiões do planeta, os Governos encontram-se sujeitos a pressões crescentes por parte das grandes empresas multinacionais com interesses na exploração dos recursos hídricos, no sentido da privatização e da “*commodification*” (torná-la uma “*commodity*”, passível de transacção) dos mesmos.

Perante os cenários de escassez, não deixa de ser paradoxal que o futuro da gestão do mais vital dos recursos naturais possa ser entregue nas mãos daqueles que só beneficiam com o seu uso e abuso (mais consumo, mais lucro para as empresas gestoras...).

Argumentam os responsáveis dessas empresas multinacionais que esta é a única forma de corrigir as assimetrias na distribuição dos recursos hídricos, levando a água onde ela é mais precisa. Na sua perspectiva, só privatizando a água que será possível incentivar os consumidores a utilizá-la com a racionalidade e a parcimónia devidas. Porém, mostra a experiência que, num cenário de privatização, apenas recebem água aqueles que podem pagar por ela: cidades e indivíduos com altos níveis de vida, empresas poderosas, etc.. Conclui-se deste raciocínio que todos aqueles que não tenham a possibilidade de ter acesso à água, por dificuldades económicas ou outras, terão de se sujeitar às consequências resultantes da sua ausência.

Tudo o que tem preço tem, para a sociedade, um “valor relativo”. Se gerirmos a água pensando meramente no seu valor económico, pode admitir-se poluir, pelo menos enquanto tal for economicamente vantajoso, mesmo pagando coimas por esse facto, se estas forem inferiores ao custo do tratamento e rejeição no meio receptor.

A “crise global da água” é, pois, uma questão do foro da chamada “ecologia política”, que centra as atenções no estudo da complexa interacção entre o Homem, o meio ambiente e o funcionamento económico, social e político das comunidades humanas (Lipietz, 2000: 17). Perante a falência do modelo “produtivista”, há que tornar clara a importância de repensar o nosso modelo de desenvolvimento, tendo como base a re-avaliação das nossas necessidades.

Nesta perspectiva, os limites do aceitável já foram amplamente ultrapassados – também no caso da água – e chegou a hora de questionar, de uma maneira geral, práticas e representações. Após ter tentado “domesticar” a natureza, o Homem deverá agora “domesticar” o seu próprio progresso (Lipietz, 2000: 17).

Como salientam oportunamente Senra e Paula Jr. (2004: 1), ***“fundar uma nova cultura da água é uma grande tarefa que requer interferência permanente num imaginário social abastecido e obscurecido por séculos de crenças antropocêntricas, competitivas e utilitaristas que pautaram a relação dos homens entre si e com o meio ambiente de maneira desagregadora e até destrutiva”***.

Todo este complexo cenário torna imperiosa e urgente a adopção de novos paradigmas para a gestão da água que garantam a sustentabilidade do recurso e o acesso de todos ao precioso líquido. Assim emerge uma “Nova Cultura da Água”.

3.3.1 A NOVA CULTURA DA ÁGUA

Como vimos, durante o século XX, o “*Princípio de Domínio da Natureza*” conduziu a visões *produtivistas* no planeamento e gestão da água. As estratégias de gestão, centradas preferencialmente na *oferta*, eram baseadas nas grandes obras hidráulicas, pagas com dinheiros públicos. Era este o paradigma em que, no essencial, assentavam as políticas hidráulicas de suporte ao desenvolvimento industrial, agrícola e social.

A primazia dada às utilizações produtivas da água, relegou para segundo plano a destruição de património natural de valor intangível e os direitos dos povos e das comunidades que habitaram durante centenas ou milhares de anos em vales e junto a rios, direitos esses sistematicamente esquecidos à luz de um pretenso desenvolvimento.

A *via produtivista* conduziu a uma utilização pouco racional dos recursos, ao mesmo tempo que a visão, em grande medida “individualista”, da gestão das águas subterrâneas, levou a uma falta de *racionalidade colectiva*.

Ora, a melhoria da *qualidade de vida* das populações, função do desenvolvimento económico e social das mesmas, passa pela tomada de um conjunto de medidas que visem a protecção dos recursos naturais, na actualidade e num futuro próximo.

Nesta óptica, surgiu, em 1987, o conceito de “*desenvolvimento sustentável*” na sequência da apresentação do relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, sob a coordenação da então primeira-ministra norueguesa, a Sra. Gro Harlem Brundtland. O documento genericamente conhecido como “Relatório Brundtland”, mas intitulado “*Our Common Future*” debruçava-se entre outros, sobre temas relacionados com o estado, por vezes assustador, de delapidação dos recursos naturais a que se tinha chegado.

No relatório define-se “desenvolvimento sustentável” como sendo aquele que permite satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas próprias necessidades. Este modelo aponta para um

desenvolvimento estruturado, de tal modo que a exploração dos recursos naturais e as diversas actividades económicas respeitem a preservação da qualidade ambiental.

Porém, em boa verdade, como refere Leonard Boff, o conceito de “desenvolvimento sustentável” possui uma história de mais de três séculos, emergindo da noção de escassez (Boff, 2007). Refere Boff que o conceito surgiu na sequência da desflorestação intensiva que as potenciais coloniais e industriais europeias levaram a cabo para alimentar a sua incipiente máquina industrial e de construção de navios, da qual resultou a questão da “administração da escassez”. A resposta surgiu com um tratado de Carl von Carlowitz, onde este autor usou a expressão “*nachhaltendes wirtschaften*”, que significa precisamente “administração sustentável” (Boff, 2007).

É importante referir ainda que o conceito de “desenvolvimento sustentável” não choca com o direito legítimo, dos povos e das nações, de elevar os índices de desenvolvimento tecnológico, social, económico e ambiental. Pelo contrário, significa consolidar uma economia capaz de gerar riqueza e bem-estar, de um ponto de vista compatível com o ambiente e a conservação da natureza.

Para Cavalcanti (2004: 149), quando falamos em desenvolvimento sustentável temos em mente a promoção da economia e do bem-estar dos seres humanos sem causar stress que os sistemas ecológico não possa absorver.

Lipietz (2000: 22) considera que o conceito de desenvolvimento sustentável encerra duas vertentes importantes: a **durabilidade** (pretende-se que o desenvolvimento responda às necessidades de todos, hoje e no futuro) e de **redistribuição** (ou de justiça social, uma vez que a satisfação das necessidades deverá começar pelos mais carenciados). Note-se que estes não dispõem de meios para poluir ou para utilizar abusivamente os recursos naturais mas são os que mais sofrem com a poluição e com as consequências dela decorrentes.

Com a crise económica instalada na década de 1970, e nos princípios da de 1980, houve, pois, que encontrar novas abordagens para a gestão dos recursos naturais – em particular da água.

Como forma de superar a “crise do Fordismo”, foram apresentadas diversas linhas de orientação, como a desregulação do mercado laboral e a liberalização económica.

A própria queda do Muro de Berlim veio abrir portas à globalização económica, com a afirmação dos grandes grupos económicos. A noção de “Estado” começou a perder força, face ao poderio das empresas multinacionais. Nos mercados financeiros desregulados passaram a circular com facilidade grandes volumes de capitais privados.

Com todo este enquadramento, foi crescendo a pressão no sentido da privatização dos recursos naturais, como a água. Estima-se que a água utilizada em actividades e negócios privados representa mais de 50% da água extraída dos rios e dos aquíferos (DENCA, 2004: 37).

O facto de mais de 1,1 mil milhões de pessoas não terem acesso a água potável e de mais de 2,4 mil milhões não terem serviços de saneamento, ao mesmo tempo que os ecossistemas aquáticos caminhavam para o limiar da ruptura, foram argumentos para o surgimento de conflitos sociais e políticos crescentes, em todo o mundo.

Para fazer face a este desafio há que operar um conjunto de mudanças radicais na nossa escala de valores, na nossa concepção da natureza, nos nossos princípios éticos. Passou a existir, pois, a necessidade premente de uma viragem cultural na forma de olharmos para a água, uma visão integradora que se passou a designar por “**Nova Cultura da Água**”.

Estamos, pois, a viver um período de transição. É tempo de questionar os modelos de crescimento até agora vigentes à escala global. Trata-se de aspirar a um novo modelo de desenvolvimento, alicerçado numa ética intergeracional que articule e valorize as diferentes dimensões do recurso, tantas vezes descuradas.

Como refere a “Declaração Europeia para Uma Nova Cultura da Água”, alcançar a “**sustentabilidade, a igualdade e uma governabilidade democrática na gestão da água é um dos grandes desafios para a comunidade internacional no século XXI**”, desiderato em que deverão ser envolvidos os políticos, os gestores, a comunidade científica e todos os cidadãos, num esforço concertado e à escala global.

A “Nova Cultura da Água” assenta, em larga medida, em três aspectos essenciais (fnca, 2005):

- A **conservação**, não apenas da qualidade físico-química das águas, mas igualmente sob o ponto de vista ecossistémico;

- A **eficiência**, que envolve a passagem de abordagens centradas na oferta para abordagens centradas na procura;
- A **organização da inteligência colectiva**, em termos do ordenamento do território e de sustentabilidade.

A necessidade premente de se assumir uma nova racionalidade económica na gestão da água não implica necessariamente assumir dinâmicas de mercado. A complexidade inerente a gerir valores sociais e ambientais, valores de ordenamento do território e interesses económicos de terceiros, a par do objectivos de se alcançar a sustentabilidade tendo em atenção as gerações vindouras, tornam recomendável manter a gestão da água que extraímos da natureza para usos económicos sob responsabilidade pública.

A “Nova Cultura da Água”, tomando como ponto de partida o **“princípio universal de respeito à vida”**, considera que **“os rios, os lagos, as fontes, as zonas húmidas e os aquíferos devem ser considerados como Património da Biosfera e devem ser governados pelas comunidades e pelas instituições públicas, de forma a garantir a sua gestão democrática e sustentável”** (DENCA, 2004: 7).

Trata-se, assim, de adoptar uma visão holística, que reconhece as **“múltiplas dimensões dos valores éticos, ambientais, sociais, económicos, políticos e emocionais integrados nos ecossistemas aquáticos”** (DENCA, 2004: 9).

Uma das principais questões com que nos devemos confrontar é a que se prende com a **racionalização económica** na gestão da água, garantindo a **responsabilidade pública**, uma gestão dos ecossistemas hídricos baseada em sólidos compromissos éticos de **sustentabilidade** e **equidade social** (DENCA, 2004: 37).

A aplicação do **“princípio de recuperação de custos”**, como critério basilar de racionalidade económica, deve tomar em consideração a água como vector fundamental para o crescimento económico, através da adopção de políticas tarifárias equilibradas.

Acresce que as alterações climáticas irão contribuir para o incremento dos perigos relacionados com a água, o que justifica uma aplicação rigorosa do **“Princípio da Precaução”**.

Existe a necessidade de encontrar e prosseguir estratégias alternativas às soluções tradicionais (“*business as usual*”) de engenharia a grande escala, e recuperar o bom estado ecológico dos sistemas aquáticos.

A “Declaração Europeia para uma Nova Cultura da Água” preconiza ainda um conjunto de argumentos de defesa das vantagens de uma gestão pública moderna e participativa dos sistemas de abastecimento de água e saneamento, em detrimento da liberalização, de entre os quais se salientam (DENCA, 2004: 34):

- *Existem múltiplos exemplos de gestão pública altamente eficiente, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, e abundantes fracassos em privatizações;*
- *A necessidade de usar uma única rede e a tendência para criar sistemas integrados verticalmente, impõem uma forte rigidez ao mercado, de maneira que apenas se compete pelo contrato (concorrência pelo mercado e no mercado), num contexto de poucos participantes de mercado e períodos de concessão muito largos (por exemplo, 20 - 30 anos). Assim, estabelece-se um monopólio natural de longo prazo sem concorrência;*
- *O domínio de muito poucas empresas transnacionais no mercado, reduz os pretendidos benefícios de uma competência que apenas existe;*
- *O desproporcionado poder destas empresa face à debilidade financeira das instituições públicas locais, favorece o fenómeno conhecido como “compra do regulador”;*
- *O “direito de confidencialidade” que têm as empresas privadas cria opacidade e dificulta o controlo pelos cidadãos, mesmo contando com as instituições reguladoras;*
- *O sector privado está interessado na gestão dos serviços (por exemplo, aumentar os aspectos comerciais do negócio), mas não em fazer pesados investimentos de longo prazo (como redução de fugas, renovação de infra-estruturas, etc.) nem em proteger os recursos hídricos (por exemplo, introduzindo iniciativas de gestão da procura);*

- *Os acordos PPP [parcerias público-privadas] reduzem o nível de concorrência real: apesar de se manter a maioria pública formal na propriedade, entrega-se o controlo da gestão às empresas transnacionais, que tendem a bloquear a concorrência em mercados de inputs secundários (manutenção, tecnologia,...), nos quais se gera boa parte do negócio;*
- *As empresas públicas que operam em cidades de média ou grande dimensão, dispõem de uma elevada capacidade tecnológica e operam em economias de escala que permitem garantir excelentes serviços; nas zonas rurais, que não interessam ao sector privado, essas capacidades podem ser adquiridas através de entidades à escala regional;*
- *O mercado livre não é a ferramenta adequada para gerir valores sociais e ambientais, nem os direitos das gerações futuras;*
- *A liberalização e a privatização tendem a degradar os direitos dos cidadãos e dos consumidores;*
- *Não é necessária a liberalização e a privatização para melhorar a eficácia nos serviços. Existem modelos tarifários, ferramentas de “benchmarking” e fórmulas de mercados públicos (Bancos de Águas) que podem ajudar a modernizar a gestão pública, induzindo elementos de concorrência, racionalidade e flexibilidade económica.*

Na “Declaração Europeia por uma Nova Cultura da Água”, subscrita em 2004 por diversas personalidades internacionais ligadas à problemática da água, está expresso um conjunto de preocupações, propostas e sugestões (DENCA, 2004: 35, 36), de entre as quais salientamos:

- 1- Seja qual for o modelo de gestão que em cada local se assuma, devem garantir-se os direitos humanos, assim como os direitos sociais de bem-estar e coesão social, acima dos critérios de rentabilidade do mercado. Para tal, os serviços essenciais de água devem ser reconhecidos como serviços de interesse geral público e não como um serviço de interesse económico (veja-se o debate na União Europeia provocado pela iniciativa Bolkenstein). Os cidadãos deveriam conhecer tanto os seus direitos como os seus deveres neste campo (as tarifas de água*

deveriam reflectir progressivamente os valores multidimensionais da água e isto só pode ser alcançado legitimamente através do debate público);

2- A questão da liberalização é de tal envergadura e transcendência que requer um amplo debate no conjunto da sociedade, que vá além das discussões que possam suscitar-se em autarquias ou parlamentos. Liberalizar um serviço tão vital como a água impõe compromissos transcendentais de longo prazo, pelo que entendemos que devem ser garantidos amplos processos de debate entre os cidadãos. Isto requeria uma significativa participação dos cidadãos, inclusivamente levando a cabo referendos ou outras formas disponíveis de tomada de co-decisões;

3- Garantir o acesso a água potável para todas as pessoas e comunidades no mundo, como direito humano, implica investimentos e financiamentos que devem ser assumidos pelos Governos e pelas instituições internacionais. É inconsistente atribuir tal responsabilidade aos mercados, devido à sua perspectiva a curto prazo sobre o retorno do investimento (recorde-se que na Europa, a universalização dos serviços de interesse geral se conseguiu através de iniciativas do sector público baseadas nos impostos, em subsídios e em diferentes políticas de “dinheiro barato”);

4- Para além do facto de haver, ou não, privatização, devem existir instituições públicas de regulação que assegurem com eficácia a transparência, incentivem a participação e o controlo pelos cidadãos e garantam os objectivos do serviço com objectivos sociais e ambientais, acima de interesses privados, políticos ou burocráticos;

5- As instituições financeiras internacionais e as agências de desenvolvimento dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico deveriam rever neste sentido as suas estratégias neste campo e abandonar as suas políticas de condicionar o financiamento de investimentos básicos para pôr em marcha processos de liberalização. Deveria reconhecer-se que estas políticas falharam em conseguir resultados e que, longe de garantir a eficácia da financiamento público, na realidade provocaram corrupção, ineficácia, conflitos sociais e políticos, e atrasaram a implementação de programas necessários para apoiar o sector público na gestão da água (por exemplo, fornecendo capacidades

tecnológicas às autoridades locais ou outras agências, para aumentar as suas actuações no sector). Os esforços deveriam centrar-se em exigir melhorias democráticas, em garantir o respeito pelos direitos humanos, controlar o uso de fundos públicos e lutar contra a corrupção e promover a adopção de melhores práticas na gestão integrada de recursos de água.

Em suma, a “Declaração Europeia da Nova Cultura da Água” propõe uma alteração profunda nos paradigmas de gestão da água, propondo a adopção de modelos de gestão assentes em estratégias de *gestão da procura* e de *conservação dos ecossistemas*. Como se pode ler no documento, “*uma chave essencial nestes novos modelos está em reconhecer e assumir os limites de sustentabilidade dos ecossistemas, pelo que as estratégias de gestão da procura passam a ser as ferramentas decisivas*” (DENCA, 2004: 26).

3.4 O “DIREITO À ÁGUA” COMO DIREITO DO HOMEM

A água é essencial à vida. Dela privados, os seres humanos não sobrevivem mais do que alguns (poucos) dias.

A água desempenha um papel fundamental em praticamente todas as funções vitais do nosso organismo, protegendo o sistema imunitário e sendo o principal veículo para a expulsão das substâncias indesejáveis.

Para que a saúde de todos os seres humanos seja salvaguardada, torna-se imperioso que a água seja segura e acessível (OMS, 2003).

A falta de água potável é causadora de diversas doenças perigosas, como a febre tifóide, a cólera, a disenteria, entre outras. Segundo números da OMS (2003), morrem anualmente mais de 2 milhões de pessoas (a grande maioria das quais crianças), devido a doenças propagadas através de água contaminada, ingerida directamente ou utilizada na confecção de alimentos.

A água é também importante para a higiene – pessoal, doméstica e urbana –, para a produção de alimentos, e como fonte de prazer e bem-estar, devido a uma miríade de diferentes razões.

O simples acto de abirmos uma torneira e termos água de qualidade, a todas as horas, é, para as sociedades mais desenvolvidas, um facto quase banal, que nos desabituámos de valorizar. Com efeito, a distribuição domiciliária de água potável é uma das mais irrenunciáveis conquistas da sociedade do bem-estar (Martinez Gil, 1997: 21).

Um dos aspectos essenciais em toda a problemática relacionada com a gestão da água, enquanto recurso vital e insubstituível, passa por encarar o “direito à água” como direito básico do Homem. Se a questão nos surge, à primeira vista, como linear, rapidamente constatamos que a realidade é bem mais cruel. Em muitos locais do planeta, o acesso a água com condições mínimas de potabilidade continua a ser uma terrível miragem.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 (PNUD, 2006: 2), existem actualmente mais de 1,1 mil milhões de pessoas sem acesso a água potável e 2,6 mil milhões de pessoas privadas de serviços de saneamento adequados. Este facto é um sério factor limitante do desenvolvimento.

O “direito à água” emerge na sociedade actual como um conceito em torno do qual *“podem cristalizar mudanças e reconciliações”* (Sadeq, 2005: 13). Mudanças na forma de encarmos o recurso água e como buscamos novos paradigmas para a sua gestão; reconciliações ao nível das relações, tantas vezes conturbadas, entre Economia e Ecologia, entre visões economicistas/utilitaristas e visões naturalistas/ecossistémicas.

Como se pode ler no Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU, *“o ponto de partida e o princípio unificador da acção pública para a água e o saneamento é o reconhecimento de que a água é um direito humano básico”* (PNUD, 2006: 60).

Mas o que são afinal **direitos do Homem**?

As obrigações governamentais no que concerne aos direitos do Homem podem ser classificadas em obrigações de *respeitar*, de *proteger* e de *satisfazer*.

Os direitos do Homem são protegidos pelas leis internacionais, as quais asseguram as liberdades fundamentais e a dignidade de indivíduos e comunidades, incluindo os direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais (OMS, 2002).

São incontáveis as leis, os tratados, as convenções, as constituições e outros documentos legais, de carácter nacional e internacional, que incluem menções, explícitas ou

implícitas, mais ou menos alongadas, ao “direito à água”. Na legislação internacional o “direito à água” é protegido como um direito do Homem.

O “direito à saúde” foi reconhecido em 1946, aquando da criação da Organização Mundial de Saúde. No documento fundador é referido que um dos direitos fundamentais de cada ser humano é o direito à obtenção dos mais altos padrões de saúde atingíveis (OMS, 1946).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (ONU, 1948) e os dois Convénios Internacionais de 1966 – um sobre direitos económicos, sociais e culturais e outro sobre direitos civis e políticos –, não mencionam explicitamente o “direito à água”, mas consideram-no como parte integrante de outros direitos, como o “direito à vida”, o “direito à qualidade de vida”, o “direito à saúde” ou o “direito à alimentação”.

O Plano de Acção de Mar del Plata (1977) reconheceu o “direito à água” e estabeleceu o conceito de requisitos básicos de água para satisfazer as necessidades humanas fundamentais.

O acesso à água é explicitamente protegido pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), pela Convenção dos Direitos das Crianças (ACNUDH, 1989) e pela legislação humanitária internacional em matéria de conflitos armados. Também os Protocolos da Convenção de Genebra, assinados em 1977, proíbem a privação de alimentos e de água, assim como a destruição de infraestruturas de abastecimento de água como métodos de guerra.

A declaração saída da Conferência Internacional sobre Água e Ambiente (1992), que teve lugar em Dublin, refere explicitamente ***“o direito básico de todos os seres humanos de terem acesso a água limpa e saneamento a preços suportáveis”***.

O documento final da Conferência sobre Direitos Humanos (1993), que decorreu em Viena, coloca um ponto final na subordinação dos direitos de qualquer ser humano, salientando a sua interdependência e exortando a comunidade internacional a tratá-los *“globalmente, de uma forma justa e igual, no mesmo pé e com o mesmo ênfase”* (art. 5º da Declaração).

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Usos dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diferentes da Navegação também faz referência às

necessidades básicas de água, integrando as relativas à alimentação. A Convenção refere explicitamente que em caso de conflito entre as diversas utilizações da água de um curso de água internacional, deve ser dada prioridade à satisfação das necessidades humanas vitais e ao assegurar de ***“água suficiente para manter a vida humana, incluindo a água potável e a água necessária para a preparação de alimentos, de forma a impedir a fome”*** (ONU, 1997).

Em 2000, o Comité das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais – que acompanha o Convénio Internacional Relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de que Portugal é signatário desde 1976 – adoptou o Comentário Geral n.º 14 (ONU, 2000) sobre o “direito à saúde”, no qual se considera este direito como um direito inclusivo, que se estende não só aos apropriados e atempados cuidados de saúde mas também aos factores que determinam uma “boa saúde”. Entre estes factores estão o acesso à água e a adequados serviços de saneamento, o fornecimento suficiente de comida segura, a habitação condigna, o acesso a condições ocupacionais e ambientais saudáveis e a educação e informação para a saúde. Este documento fundamental veio, pois, reconhecer que o acesso à água é condição prévia à realização de outros direitos do Homem, como o “direito à saúde”.

Em 2002, o mesmo Comité adoptou o Comentário Geral n.º 15 – precisamente intitulado “O direito à água” – veio reafirmar que o direito à água, ele próprio, é um direito independente, considerando que o mesmo se integra na categoria das garantias essenciais para assegurar uma adequada qualidade de vida.

Neste documento pode-se ler que ***“o direito à água consiste no fornecimento suficiente, seguro, aceitável, fisicamente acessível e a um custo acessível, de água para as utilizações pessoais e domésticas. É necessária uma quantidade adequada de água segura para prevenir a morte por desidratação, para reduzir o risco de doenças transmissíveis por via hídrica, e para consumo, confecção de alimentos, higiene pessoal e doméstica”*** (ONU, 2002).

O Comentário Geral n.º 15, que se centra nas utilizações pessoais e domésticas da água, define os critérios de acesso à água – ***suficiente, seguro, aceitável, fisicamente acessível, custo acessível*** –, mas não os quantifica.

Analisemos os referidos critérios mais em detalhe.

Suficiente – O documento refere que o abastecimento de água a cada pessoa deve ser contínuo e em quantidade suficiente para os usos pessoais e domésticos, que incluem beber, preparação de alimentos, higiene pessoal e doméstica, lavagem de roupa, entre outros. Contudo, não quantifica essa quantidade de água por pessoa, remetendo para os valores preconizados pela OMS (ONU, 2002).

Seguro e aceitável – A água deve ser segura para as utilizações a que se destina, pessoais ou domésticas. Não deverá conter microorganismos (micróbios, parasitas, etc.), nem apresentar risco químico, físico ou radiológico que constitua ameaça para a saúde humana. Deve ser aceitável em termos de cor e odor, de forma a que as pessoas possam escolher esta água em detrimento de alternativas poluídas. Os padrões de qualidade da água são normalmente definidos a nível nacional ou local. A OMS tem publicado as linhas de orientação – “*WHO Guidelines for Drinking-Water Quality*” – em termos da definição dos diferentes parâmetros de qualidade da água, que incluem normas para um correcto estabelecimento desses parâmetros, tendo em conta as diferentes condições económicas, ambientais e sócio-culturais.

Fisicamente acessível – Todas as pessoas deverão ter acesso a infraestruturas e serviços que lhe possibilitem ter água segura para os seus usos pessoais e domésticos. Para muitas pessoas, ter água canalizada no domicílio é um objecto não concretizável a curto, nem talvez a médio prazo. Um acesso mais fácil à água permite que as pessoas tenham mais água para beber, cozinhar e para a sua higiene. A pessoa que tiver água em casa mais facilmente é encorajada a lavar as mãos e a adoptar outras medidas de higiene básica, do que se tiver de se deslocar dezenas, centenas ou milhares de metros para recolher água. Também a necessidade de carregar recipientes da água para o domicílio – tarefa que em muitos locais do mundo cabe às mulheres e às crianças – faz aumentar o número de casos de problemas na coluna vertebral e no sistema ósseo e impede a presença noutras locais (a escola, no caso das crianças). Em suma, um maior acesso à água permite aumentar a qualidade de vida das populações.

Custo acessível – A água, sendo um bem vital e insubstituível, tem de chegar às pessoas a um custo acessível, ou seja que elas possam pagar. É um terrível

paradoxo constatar-se que são os mais pobres, aqueles que têm os piores níveis de serviço e uma água de inferior qualidade os que geralmente mais pagam pela água que consomem. Esta questão não se resume ao apuramento do custo total da água. Muitas pessoas não recebem dinheiro regularmente, o que as inibe de assumirem compromissos de longo prazo, apesar de estes lhes serem mais baratos no longo prazo. A prestação de serviços que vá ao encontro da possibilidade das pessoas por eles pagar implica a adopção das chamadas estratégias *na óptica da procura (demand driven)*. Os Governos e as entidades que prestam este tipo de serviços terão necessidade de encontrar formas para providenciar um leque diferenciado de níveis de serviço. Essas entidades deverão, no entanto, assegurar um serviço mínimo que a todos abranja, independentemente da capacidade para pagar, através de políticas de subsídio e de outros mecanismos de regulação das tarifas praticadas.

Como vimos, o Comentário Geral n.º 15 centra-se no “direito à água” para as utilizações pessoais e domésticas. Porém, o “direito à água” abarca outras situações em que água é essencial para **sustentar a vida e assegurar a dignidade humana** (ONU, 2002; OMS, 2003):

- ***Água para produção de alimentos (“direito a uma alimentação adequada”)***

Da utilização total que o Homem faz da água, cerca de 70% é para a agricultura. A maior parte da produção mundial de alimentos depende de um conjunto de sistemas agrícolas em que a disponibilidade de água é um factor crítico. Enquanto que o nível de nutrição global tem melhorado nas últimas quatro décadas, o número de pessoas mal nutridas tem vindo a diminuir a uma taxa mais lenta do que a prevista. De acordo com dados da OMS, cerca de 800 milhões de pessoas em todo o mundo continuam a não ter acesso a uma alimentação suficiente e adequada. A água é essencial para a segurança alimentar a dois níveis. Ao nível doméstico para a produção caseira de vegetais e animais, para uma dieta variada e para o balanço nutricional; a uma escala maior para a produção agrícola destinada a fazer face à procura local e para comércio e exportação para outras zonas onde esses produtos sejam necessários.

- ***Água para a higiene ambiental (“direito à saúde”;***

Grande parte dos ecossistemas naturais é fortemente dependente da água. A escassez de água em muitas regiões do planeta tem vindo a causar sérios problemas ao nível da conservação desses ecossistemas e da manutenção da biodiversidade. Essa situação também tem agravado os problemas ao nível do abastecimento de água e do saneamento. O Comentário Geral n.º 15 refere a importância do saneamento como o principal mecanismo para protecção da qualidade da água. Os ecossistemas aquáticos são de uma extrema importância na ecologia dos mosquitos e de outros vectores transmissores de doenças, com sérias implicações ao nível da saúde humana.

- ***Água para práticas culturais (“direito à vida cultural”)***

O “direito à água” implica que as origens de água, superficiais e subterrâneas, sejam protegidas da apropriação ilegal e da poluição. O Comentário Geral n.º 15 refere-se particularmente ao acesso dos povos indígenas às suas terras ancestrais e às práticas de carácter religioso e cerimonial que, em muitos locais do mundo, envolvem a água. O “direito à água” é seriamente afectado se as autoridades não forem capazes de assegurar a salvaguarda da identidade cultural dos diversos grupos étnicos e religiosos.

- ***Água para assegurar modos de vida (“direito ao trabalho”)***

A água é um recurso produtivo, que muitas vezes se toma por gratuito, de livre acesso. Poucos são os bens e serviços produzidos sem água. Através da electricidade, a água torna-se um recurso renovável em termos da produção de energia para as actividades humanas.

- ***Água para o domicílio (“direito à habitação condigna”)***

Segundo dados da OMS, cerca de 600 milhões de pessoas em áreas urbanas e de 1000 milhões em zonas rurais não vivem em habitações adequadas. Mais de 1,1 mil milhões de pessoas não têm acesso a água potável e 2,6 mil milhões não têm acesso a serviços de saneamento.

Independentemente das disponibilidades hídricas dos seus países, os Governos têm a obrigação de assegurar o nível mínimo essencial de água a todos, o qual inclui a água suficiente para prevenir doenças e desidratações. O Comentário Geral n.º 15 proíbe qualquer discriminação com base na raça, cor, idade, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento, deficiência física ou mental, estado de saúde (incluído VIH/SIDA), orientação sexual e estatuto civil, político, social ou outro (ONU, 2002).

Como vimos anteriormente, o Comentário Geral n.º 15 sobre o “direito à água” não quantifica os valores mínimos de água a assegurar, por pessoa e por dia.

Para assegurar a mera sobrevivência humana, o valor mínimo absoluto habitualmente considerado situa-se entre os 3 e os 5 litros, por dia e por pessoa, de água de boa qualidade.

A quantidade mínima de água que um ser humano diariamente necessita para beber varia entre 2 litros (em climas temperados) e 4,5 litros (em climas quentes e quando se leva a cabo trabalhos manuais). Para a preparação de alimentos e higiene alimentar, o valor mínimo deverá ser pelo menos 2 litros por dia e por pessoa (OMS, 2003).

Tendo em atenção o desejo de melhoria das condições sanitárias, a OMS considera que aquele valor nunca deverá ser, porém, inferior a 20 litros de água por pessoa e por dia (num nível básico de acesso), devendo situar-se, sempre que possível, entre os 20 e os 40 litros de água, por dia e por pessoa.

Outros autores, como Gleick (1996), falam mesmo em 50 litros por pessoa e por dia. Este valor seria repartido pelas quatro necessidades básicas: beber (5 litros por pessoa e por dia), serviços sanitários (20), banho (15) e preparação de alimentos (10).

Num nível intermédio de acesso (cerca de 50 litros de água por pessoa e por dia) torna-se muito mais fácil garantir uma boa higiene, e uma menor probabilidade para contrair doenças transmitidas pela água. Note-se que alguns indivíduos e grupos podem necessitar de mais água, devido ao seu estado de saúde, às condições climatéricas e ao trabalho que realizam.

O reconhecimento de que a realização dos direitos do Homem depende dos recursos decorre do chamado *princípio da realização progressiva*. Este princípio refere que os

direitos do Homem devem ser assegurados tendo em conta os recursos disponíveis. Este facto faz com que os Estados tenham o dever constante e continuado de assegurar a realização desses direitos.

As medidas tendentes à completa realização dos direitos devem ser deliberadas, concretas e dirigidas tão claramente quanto possível no sentido das obrigações dos Governos em matéria de direitos do Homem, incluindo medidas legislativas, administrativas, financeiras, educativas e sociais, ou ainda através do recurso ao sistema judicial (OMS, 2003).

Considerar que o acesso à água – em qualidade e quantidade suficientes – é um direito do Homem, constitui um passo muito importante para que tal desiderato se torne uma realidade para todos os seres humanos. Isto significa que (OMS, 2003):

- a água é um direito legal e não uma mercadoria ou um serviço prestado numa base de caridade;
- a obtenção de níveis básicos de acesso à água, e sua melhoria, devem ser aceleradas;
- os “pior servidos” são melhor identificados, com a consequente diminuição das desigualdades;
- as comunidades e grupos mais vulneráveis serão exortados a tomar parte nos processos de tomada de decisão;
- os meios e os mecanismos disponíveis no sistema das Nações Unidas serão usados para monitorizar o progresso dos Estados no assegurar do “direito à água”.

O reconhecimento do “direito à água” como direito do Homem é, sem dúvida, um passo decisivo na reafirmação de uma cultura mais universalista, que determinadamente se opõe aos ideais mercantis e ao neoliberalismo como principais ordenadores do sistema social (Castro, 2005a: 16). O contraste de posições entre o expresso neste documento e as formas de actuação preconizadas pelo modelo neoliberal de gestão da água desde as décadas de 1970/1980, está bem patente.

Na Declaração do Milénio, subscrita no final da Cimeira do Milénio das Nações Unidas, em 2000, por centena e meia de chefes de Estado e de Governo de todo o mundo, foi tomada como meta prioritária “**reduzir para metade a proporção das pessoas sem acesso sustentável a água potável segura**” (ONU, 2000).

A Declaração de Joanesburgo (2002) e os documentos emanados do 3º Fórum Mundial da Água (2003), que se realizou em Quioto, reforçaram o “direito à água” como direito fundamental do Homem, estendendo-o ao saneamento.

Outros importantes instrumentos têm desempenhado um papel de relevo na questão do “direito à água”, como a Convenção de Arhus (1998) e a Declaração do Rio (1992), cujos princípios 10 a 19 enunciam questões relacionadas com esta matéria.

Como se referiu anteriormente, o “direito à água” tem vindo progressivamente a ser considerado como uma herança comum da Humanidade e como um elemento integrante dos chamados “direitos de terceira geração” (Sadeq, 2005: 14), cujos pilares fundamentais são o “direito ao desenvolvimento”, o “direito ao ambiente” e o “direito à paz”.

No entanto, no que concerne ao “direito à água”, também há que ter presente as decisões saídas das rondas negociais da OMC, onde se ditam as leis do “mercado global” da água e se degladiam os poderosos interesses das empresas transnacionais a operar no sector.

Todas estas questões têm fomentado a necessidade da adopção de um novo modelo de desenvolvimento baseado nos direitos (conhecido na literatura anglo-saxónica como “**rights-based approach to development**”), em que as pessoas sejam convenientemente informadas dos seus direitos e encorajadas a satisfazê-los na sua plenitude. No centro do desenvolvimento está o indivíduo e não quaisquer outros interesses. O desenvolvimento baseado nos direitos integra as normas, os padrões e os princípios do sistema internacional de direitos do Homem nas políticas, nos planos, e nos processos de desenvolvimento, incluindo uma expressa conexão aos direitos, à participação, à não discriminação e à atenção aos grupos mais vulneráveis (ACNUDH, 1989).

Um modelo de desenvolvimento baseado nos direitos tem repercussões ao nível do conjunto de actores ligados, directa ou indirectamente, às questões da água: os

Governos (com as suas obrigações de assegurar o acesso à água), os indivíduos, as comunidades, a sociedade civil e o sector privado. Este tipo de modelo de desenvolvimento implica que todos tenham de ter em conta o “direito à água” nos processos em que se encontram envolvidos, garantindo a participação dos beneficiários (utilizadores) nos mecanismos de tomada de decisão, com base nos princípios da *não discriminação* e da *igualdade* entre homens e mulheres (OMS, 2003).

Em oposição às soluções preconizadas pelas posições de inspiração neo-liberal no mercado globalizado, tem vindo assim a emergir, com particular força nos últimos anos, uma outra forma de perspectivar a gestão da água e de entender o que devem ser os serviços de abastecimento de água e de saneamento no século XXI.

Esta postura, que assenta nos valores da igualdade, da solidariedade e da ética social, expressamente reconhece o “direito humano à água” como direito humano fundamental, essencial para a garantia do direito à vida e entendido como uma responsabilidade de todos os cidadãos.

Considerando que a chave da mudança da actual situação está precisamente nas mãos dos cidadãos, Riccardo Petrella (Petrella, 2003), propôs a criação de um “***fundo cooperativo mundial da água***”, baseado na mobilização popular, e cujo objectivo passa, no essencial, por garantir o financiamento necessário para o acesso de todos à água potável.

Numa fase inicial, este fundo deveria ser gerido sob a égide de um Conselho de Segurança Económica e Financeira, a criar no quadro das Nações Unidas. Numa fase subsequente, a gestão do fundo passaria a ser da responsabilidade de uma Autoridade Mundial da Água, que seria parte integrante de uma Organização Mundial para o Desenvolvimento Humano e Social, destinada a incorporar e a substituir as actuais Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização Mundial do Trabalho (OIT), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Este “*fundo cooperativo mundial da água*” seria financiado de diversas formas, a saber:

- Pela fiscalidade geral, através da afectação de 0,01% do PIB dos países da OCDE, estimado em cerca de 33.000 mil milhões de dólares. As receitas seriam superiores a 3 mil milhões de dólares por ano;
- Por uma fiscalidade específica da água, na forma de “3 cêntimos”:
 - O “*cêntimo da paz*”: um cêntimo por cada dólar gasto em armamento, o que se traduziria em receitas da ordem dos 9 mil milhões de dólares anuais;
 - O “*cêntimo por um consumo alternativo*”: um cêntimo de euro por cada garrafa de água mineral vendida;
 - O “*cêntimo da solidariedade*”: um cêntimo de euro por cada metro cúbico de água consumido. As receitas geradas por esta medida rondariam 1 milhão de euros anuais;
- Pela anulação imediata da dívida pública dos países mais pobres e mais endividados;
- Pela criação de organismos cooperativos locais, nacionais, internacionais e mundiais que ficariam responsáveis pela colecta das contribuições para o fundo, nas diferentes escalas geográficas;
- Pelas economias decorrentes de uma eficaz gestão das infraestruturas existentes.

Petrella considera ainda que não serão necessárias mudanças radicais no sistema institucional mundial para fazer avançar a concretização plena do “direito humano à água”, antes de 2020. Para este autor, a constituição do “fundo cooperativo mundial da água” poderia avançar no momento actual, sem haver a necessidade da assinatura de uma convenção internacional para o efeito.

Analisemos agora esta questão de outro ângulo. Haverá um limite ao “direito humano à água”? Entender-se a água exclusivamente como um “direito” poderá conduzir a ineficiências na utilização deste precioso recurso.

O facto dos recursos hídricos serem limitados permite assumir como razoável que tal limite, de facto, tenha que existir. A este propósito, Paquerot (2006: 14) refere que a distribuição da água pelos diferentes utilizadores deve ser limitada à capacidade de “reprodução/reciclagem” do recurso, como forma de garantir a sua perenidade. Por isso tem-se vindo a relacionar a noção de “direito humano à água” com a satisfação das “necessidades vitais”, tidas como as que dizem respeito à água para beber, para cozinhar e para as outras utilizações domésticas essenciais

Governo belga reconhece o acesso à água como um “direito humano”

Na sequência de uma campanha iniciada em 2003, que representou mais de 450 ONGs, movimentos e grupos de solidariedade, foi adoptada a 19 de Abril de 2005, pelo Governo federal belga, uma resolução na qual se reconhece que o “acesso à água com um direito humano” deve ser incluído na constituição do país. A resolução também refere que deverão ser aumentados os montantes destinados a ajudas neste sector. Defende ainda que a prestação de serviços de abastecimento de água e saneamento deverá ficar em mãos públicas e que os países em desenvolvimento não deverão ser pressionados pelas instituições financeiras mundiais (BM., FMI,...) no sentido de liberalizar e privatizar os respectivos sectores da água e saneamento. Esta resolução inclui outros pontos importantes, como são menções a uma gestão integrada dos recursos hídricos, o aumento das capacidades dos Governos centrais e locais, a adopção de tarifários progressivos que protejam os sectores mais carenciados da população e a criação de um “tribunal da água” sob os auspícios da ONU.

3.5 AS FUNÇÕES DA ÁGUA

Os serviços prestados pelos sistemas ecológicos, assim como os *stocks* de capital natural que os produzem, são essenciais para o funcionamento do “*sistema global de suporte à vida na Terra*” (Costanza *et al.*, 1997: 253).

Os serviços ecológicos contribuem, directa e indirectamente, para o bem-estar do Homem, e representam uma importante parte do valor económico do planeta.

Podemos definir “serviços ecológicos” como sendo os fluxos de materiais, energia e informação a partir dos stocks de capital natural, que combinados com os serviços do

capital humano e manufacturado contribuem para o bem-estar humano (Costanza *et al.*, 1997: 254).

Qual é então o papel da água?

Para além de todas as considerações de ordem física, química, geológica, biológica ou económica, a água assume um *carácter elementar* que quase parece absurdo aos olhos dos padrões científicos actuais (Ball, 2004: 357).

A água desempenha um conjunto de funções no seio do ecossistema global de importância fundamental para o equilíbrio do planeta: é o principal garante da vida, regula o clima, proporciona bem-estar e qualidade de vida, é elemento imprescindível na identidade de povos e culturas, etc..

O biólogo e Prémio Nobel Albert von Szent-Györgyi chamou à água “*a matriz da vida*”.

No seu belíssimo livro “*H₂O, Uma Biografia da Água*”, Philip Ball chamou à água “*o sangue da Terra*”, considerando que “*a água é o meio único e verdadeiro da vida*” (Ball, 2002: 33).

O carácter único da água decorre das suas funções naturais, de suporte às actividades humanas, mas também das suas conotações simbólicas, estéticas, lúdicas e emocionais.

A água é, ao mesmo tempo, vida, harmonia natural, símbolo, magia, terapia, elemento irrenunciável de bem-estar doméstico e urbano, estética, alma de paisagens, senha de identidade, elemento de potencial lúdico insondável, referência de qualidade ambiental (Martinez Gil, 1997: 31). Este autor considera que as principais funções da água podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- ***água para a vida*** – a água é o principal componente dos tecidos vivos e dos fluidos fisiológicos;
- ***água como elemento de qualidade de vida*** – a existência de sistemas domiciliários de abastecimento de água e de saneamento, de fontanários, jardins e a limpeza das ruas contribuem para o bem-estar humano, individual e social;

- ***água como símbolo de hospitalidade*** – muitos são os povos que recebem os visitantes com um copo com água;
- ***água milagrosa*** – Desde tempos imemoriais que são atribuídas à água propriedades terapêuticas e milagrosas;
- ***Os rios como fonte de prazer e de contemplação cénica, e como referência identitária histórica e cultural;***
- ***Água como agente de liberdade.***

Também Arrojo (2005, citado por Bau, 2007) se refere às diferentes funções da água, distinguindo as seguintes:

- a ***água-vida, em funções de vida***, relacionadas com os direitos humanos individuais (acesso à água potável, condição de vida e saúde) e colectivos (direito das comunidades ao território e seus ecossistemas);
- a ***água-cidadania, em funções de serviço público ou de interesse geral***, que dizem respeito a direitos sociais, como os relacionados com a saúde pública, a coesão social e a equidade;
- a ***água-negócio, em negócios legítimos***, relacionadas com direitos privados e individuais a melhorar o nível de riqueza e de bem-estar;
- a ***água-negócio, em negócios ilegítimos***, que devem ser combatidos por lei.

Neste contexto, avulta pois o estabelecimento de prioridades quanto à utilização da água, baseadas numa nova visão ética e no reconhecimento das suas diferentes funções e valores.

De acordo com a “***Declaração Europeia para uma Nova Cultura da Água***” essas prioridades deverão ser as seguintes (FNCA, 2005: 9):

- ***Água para a vida (primeira prioridade)***

A função básica da água como elemento vital para a sobrevivência dos seres humanos deverá ser reconhecida como uma prioridade essencial, um direito humano universal.

- ***Água para objectivos de interesse geral (segunda prioridade)***

Neste domínio cabem as funções da água que dizem respeito à salvaguarda da saúde pública, da coesão social e da equidade, que devem vir logo depois na lista de prioridades da utilização da água. Estas funções estão directamente relacionadas com os direitos sociais de todos os cidadãos, assim como o interesse geral da sociedade, devendo por isso ser gerida de acordo com o princípio da eficácia.

- ***Água para o crescimento económico (terceira prioridade)***

São aqui incluídas as diversas funções da água em actividades económicas legítimas e centradas no interesse privado, que deverá ser reconhecido como um terceiro nível de prioridade. Esta categoria de funções está relacionada com o direito individual a aspirar a melhores níveis de vida. A água deverá ser gerida a través de critérios de racionalidade económica, na óptica da optimização da eficácia.

3.6 ÁGUA: BEM ECONÓMICO OU BEM SOCIAL?

A água, por mais abundante que seja, será sempre um recurso escasso e limitado, face às apetências que desperta em tantas situações, que são superiores às disponibilidades, em cada momento. É um dos mais perigosos paradigmas em que se tem baseado o modelo de desenvolvimento – que se tem mostrado insustentável – da nossa sociedade: quanto mais temos, mais queremos.

Por esta razão, o controlo e a gestão da água têm vindo a despertar poderosos interesses políticos, estratégicos e económicos, muitas vezes conflituantes.

A gestão da água deverá ser efectuada de um modo que comumente apelidamos de sustentável, de forma a evitar a depleção do recurso, quer em termos quantitativos quer qualitativos. Para se levar a cabo uma gestão sustentável, há que proceder a um análise multi-critério – que englobe as vertentes técnica, económica, social, ambiental, simbólica, patrimonial, cultural e outras pertinentes –, que permita avaliar não só os benefícios decorrentes da actividade produtiva, mas também a utilização dos bens naturais, tantas vezes erroneamente tomados como “bens livres”.

Atentemos com um pouco mais de detalhe nos conceitos de “bem económico” e de “bem livre”. Em Ciência Económica, entende-se por “bem económico” aquele que devido à sua escassez e à sua utilidade é gerador de conflitos de mercado, sendo susceptível de ter um preço que restringe o seu consumo, independentemente do seu valor de uso. Já por “bem livre” entende-se aquele que não é escasso (não gera conflitos de mercado) e que, sendo útil, tem uma utilidade marginal nula (ou seja, é possível obter-se tantas unidades adicionais do bem quantas as necessárias), não sendo susceptível de lhe ser atribuído um preço.

A água começou por ser entendida como um “bem livre”. Hoje, apesar das diferentes perspectivas quanto à melhor forma de a gerir, é unanimemente considerada (também) como um “bem económico”.

Para Martinez Gil (1997: 20), o problema que neste momento se coloca ao Homem é o de perceber, primeiro, que deve existir um limite intransponível na exploração e na degradação do recurso e, depois, que se deve fixar quantitativamente esse limite.

De acordo com os cânones da economia neoclássica, se deixarmos o mercado funcionar livremente (em regime de competição livre, com os agentes dotados de informação perfeita) este será capaz de, por si só, otimizar a alocação dos recursos, obter a produção mais elevada, a distribuição mais justa dos lucros, o progresso tecnológico mais rápido, etc.. Segundo os seus arautos, a economia do “mercado livre”, a funcionar perfeitamente, eliminaria os problemas sociais e promoveria um mundo mais “democrático”.

Ora, aquilo que se constata em inúmeras situações é que se deixarmos a gestão dos recursos naturais ao livre arbítrio das forças de mercado, somos conduzidos a uma utilização perdulária e ao esgotamento dos mesmos, promovendo-se, na periferia do sistema, uma reprodução insustentável de padrões de consumo/benefício dos países do centro (Cavalcanti, 2004: 150). Colocado em termos mais simples e directos: quem não tem dinheiro, não tem acesso aos recursos.

A teoria neoclássica provou não ser capaz de compreender adequadamente os perigos resultantes do uso insustentável dos recursos naturais, dos danos ambientais irreversíveis, do livre uso (e abuso) da tecnologia por parte das empresas na depredação dos recursos finitos, etc.. Convém não esquecer que, no ponto de vista da

macroeconomia, o crescimento económico é sempre possível, apesar da microeconomia mostrar que o óptimo produtivo implica limites ao crescimento.

A discussão sobre a valorização ambiental (a atribuição de valor económico a um bem ambiental), incluindo a sua adopção como instrumento orientador de políticas, tem sido feita geralmente na óptica da economia neoclássica dominante. Como observa Amazonas (2006: 1), isto não se deve apenas ao facto da abordagem neoclássica constituir o *mainstream* económico mas também, em grande medida, da conclusão de que as principais abordagens alternativas não acrescentarem nada de particularmente relevante em termos de desenvolvimento teórico em torno da definição dos valores dos bens e serviços ambientais.

No caso concreto da água, quando se tenta aplicar o habitual conceito de propriedade a um recurso cuja verdadeira natureza é contrária a essa ideia, teremos uma fonte de conflito para os interesses em presença.

O principal problema que decorre de se atribuir um valor económico à água – que seja reflexo da sua escassez –, passa pelas deficiências do mercado que têm a ver essencialmente com dois aspectos importantes: em primeiro lugar, a própria natureza e valor ambiental da água; depois, do papel que a água desempenha (“*valor de uso ilimitado*”), que faz com que a água não possa ser encarada como se de uma vulgar mercadoria se tratasse.

Mas a questão centra-se no facto das prioridades económicas se sobreporem invariavelmente às questões ecológicas. A economia clássica não considera os sistemas económicos como dependentes de um sistema biofísico mais vasto, sendo vistos como sistemas isolados (Cavalcanti, 2004: 153).

Se analisarmos a questão sob o prisma da sustentabilidade ambiental, importa considerar o tipo de processo económico que produz bens e serviços levando em conta simultaneamente todos os custos que lhes são inevitavelmente associados, algo que não era tido na conta devida pela economia clássica, que se centrava nos benefícios decorrentes da actividade “produtiva”, descurando outros aspectos de capital importância, como a utilização dos factores naturais de produção.

É neste enquadramento que surge a necessidade de valoração económica dos recursos naturais, para que estes possam ser devidamente incluídos na contabilidade dos países e das empresas. É este o campo da chamada “**economia ambiental**”, uma área de fronteira da ciência económica que tem sido objecto de alguma contestação, quer do lado dos economistas quer dos ambientalistas, precisamente por pretender comensurar o incomensurável (Cavalcanti, 2004: 152). Será possível atribuir valor económico a um rio? A uma espécie em vias de extinção?

O que acontece é que, como parte integrante do contexto biofísico, os sistemas económicos terão de ser vistos como sistemas abertos. Efectivamente, todas as actividades humanas assentam em bases ecológicas, representadas por fluxos de energia e de materiais – quer, por um lado, através da extracção de recursos, quer, por outro, pela rejeição de matéria e/ou energia. É esta a abordagem biofísica do processo económico (Cavalcanti, 2004: 154).

Geralmente, sempre que são atribuídos valores económicos aos recursos naturais com mercado (por exemplo, ao petróleo), os mesmos conduzem a subestimações, que naturalmente interessarão a alguns dos actores envolvidos.

Para Cavalcanti (2004: 153), o perigo de se atribuir valor monetário a bens e serviços ecológicos é levar, por um lado, a que se acredite que esses bens e serviços valem mesmo aquilo que os cálculos indicam e, por outro, de fazer pensar que os activos naturais possam ser somados a activos fabricados pelo Homem (ambos referidos à mesma base em dinheiro), tornando-se assim substituíveis.

A dicotomia bem económico vs. bem social encontra enquadramento no vasto âmbito da Economia do Ambiente.

Um dos pilares centrais da Economia do Ambiente consiste no estabelecimento dos valores económicos que dizem respeito aos bens e serviços ambientais – como os relativos à água – uma vez que estes, ao não serem integrados no sistema de preços corrente, permitem que os recursos naturais sejam explorados de forma insustentável.

Amazonas (2006: 2) define **valores sociais** com sendo o “*conjunto mais geral de valores humanos historicamente determinados que regem e estruturam as relações de dada sociedade*”. De entre os valores sociais podem ser considerados os valores

económicos (relacionados com os circuitos da produção e das trocas comerciais) e os valores não-económicos (o valor da vida, os direitos humanos, a solidariedade, etc.).

A questão central prende-se com o facto destes valores não-económicos poderem assumir uma dimensão económica, sempre que a sua realização implique uma interacção com valores económicos.

Existem “valores ambientais” – como os associados à água – os quais, sendo exteriores ao campo dos valores económicos e passíveis de serem monetariamente expressos pelo mercado e pelas instituições económicas, são, antes de mais nada entendidos como “valores”, não na acepção económica estrita, mas no mais lato conjunto valorativo humano ético normativo (Amazonas, 2006: 2).

Grande parte dos valores relacionados com as questões ambientais e com a utilização por parte do Homem dos recursos naturais são da esfera não-económica, mas com importantes repercussões no domínio económico. A valorização económica ambiental consiste (Amazonas, 2006: 12) no estabelecimento da dimensão económica dos:

- ***valores sociais não-económicos***, no quadro dos valores económicos correntes (mercado);
- ***valores sociais não económicos que digam respeito à conservação e/ou utilização racional dos recursos naturais***, e;
- ***valores económicos*** que resultem da apreensão de tais valores não-económicos e da “internalização” destes no seio das variáveis económicas.

No âmbito da Economia Ambiental, convém distinguir “valor intrínseco” e “valor instrumental”. Por “valor intrínseco” (ou “valor inerente”) entende-se geralmente o valor que a entidade possui *em si*, enquanto que por “valor instrumental” se pretende designar o valor que a entidade possui como meio para atingir um bem ou serviço.

Esta distinção é particularmente relevante na definição de “classes de direito moral”, a serem consideradas como com as “de direito” para a utilização dos recursos naturais (Amazonas, 2006: 7, 8).

A abordagem neoclássica, assente nos princípios do Utilitarismo e do Individualismo Metodológico, considera o “bem-estar” com sendo a finalidade última das relações económicas, no prisma dos indivíduos, através do ordenamento das suas preferências (expresso monetariamente), com vista à maximização da sua satisfação. Esta “monetarização” do conceito de “bem-estar” transfere-o assim da categoria não económica para a económica.

O que sucede é que a economia ambiental neoclássica, ao colocar o indivíduo no centro da abordagem, não dá resposta ao diversificado leque de questões ambientais, pois as mesmas podem não ser adequadamente apreendidas nos padrões de comportamento de indivíduos. Esta perspectiva assenta no conceito de “externalidade”, ou seja na utilidade (preferência) que cada indivíduo atribui aos bens e serviços ambientais, expressa monetariamente (o que se habitualmente se designa por “disposição para pagar”).

Para Amazonas (2006: 10, 11), as perspectivas dos indivíduos não se coadunam muitas vezes com os desafios colocados pelas problemáticas ambientais e pelo desenvolvimento sustentável, na medida em que estes, pela sua natureza sistémica, complexa, incerta e dinâmica, transcendem o domínio da percepção, conhecimento, julgamento compensatório, formação de opiniões e motivação dos indivíduos. Consequentemente, somos conduzidos a uma não-correspondência entre o “utilização social óptima” (no sentido neoclássico) e a “utilização sustentável”. De acordo com o mesmo autor (Amazonas, 2006: 3), isto fica a dever-se a três ordens de razões: uma limitação cognitiva por parte dos indivíduos relativamente à temática ambiental; uma limitação ou impossibilidade de expressar-se o julgamento que os indivíduos fazem dos elementos ambientais em termos de dispêndio monetário pessoal; e a possibilidade da não-ocorrência do desejo de equidade para com as gerações futuras ou de perpetuação da humanidade.

Ao centrar-se nas preferências subjectivas dos indivíduos, a economia neoclássica apoia-se, do lado da oferta, no conceito de “escassez” e, do lado da procura, no de “valor de existência”, de modo a estabelecer o valor relativo dos recursos ambientais. Em suma, a economia neoclássica toma os “valores ambientais” por “valores económicos”, sendo a noção de “valor” sempre associada à sua quantificação monetária.

Em contraste com o individualismo proposto pela abordagem neoclássica, existe uma corrente “institucional”, que toma como centro analítico não o indivíduo mas sim o espaço institucional. Isto é, em vez de tomar as preferências dos indivíduos como base para a determinação dos valores económicos, consideram os valores como resultado da institucionalização de opções – realização instrumental de objectivos – e dinâmicas sociais (Amazonas, 2006: 4).

Se atentarmos na essência do conceito de sustentabilidade ecológica, o que nos interessa verdadeiramente é a manutenção dos *stocks* físicos de capital natural e não os seus respectivos valores monetários. Toma assim forma uma visão ecológica da economia, a “**Economia Ecológica**”, uma ciência da economia de fundamentos ecológicos para a gestão da sustentabilidade (Cavalcanti, 2004: 154) que difere substancialmente da já mencionada economia ambiental.

As abordagens económico-ecológicas, designadamente as co-evolutivas, procuram analisar toda esta problemática à luz das variáveis ambientais/ecológicas, também elas com valor *em si*.

Amazonas (2006: 12), considerando que são os critérios normativos socialmente construídos que, ao serem institucionalmente estabelecidos, determinam a realidade económica, propõe, como base teórica para o problema da valorização de bens e serviços ambientais, uma abordagem que apelidou de *institucional-ecológica*, alicerçada em elementos do campo teórico institucionalista e da economia ecológica, procurando colmatar as insuficiências de ambos os tipos de abordagem.

Deveremos então considerar a água como um “bem económico” ou como um “bem social”?

Uma questão candente, e na agenda de muitos Governos e outras organizações a nível mundial, prende-se precisamente com a forma como se deverá encarar a água no futuro: como um *bem universal*, a que todos os seres humanos têm direito, independentemente da sua localização geográfica e da sua condição económica e social, ou um *bem económico*, assumido como uma mercadoria, susceptível de transacção, intra ou internacional, segundo as leis de mercado.

Esta questão tem suscitado acesas discussões e trocas de argumentos por parte dos defensores de ambas as perspectivas.

Encarar-se a água como um bem económico significa sobretudo considerar que a água deva ser afectada às suas diferentes utilizações, de forma a maximizar o seu valor global para a sociedade. Como a água é entendida como uma qualquer mercadoria, o seu valor é estabelecido essencialmente em termos do seu “valor económico” (valor de mercado), o qual, por sua vez, determina o seu “valor de uso”.

Por seu turno, considerar-se a água como um bem social significa que a sua disponibilidade, em quantidade e qualidade, beneficia a qualidade de vida e o bem-estar do indivíduo e da sociedade, nos seus múltiplos aspectos.

Como bem observa Cunha (2003b: 45), *“se a água for considerada um bem económico, mais água para um indivíduo pode significar menos água para outros indivíduos que partilham um dado sistema hídrico; se for considerada um bem social, a melhoria da qualidade da água para um indivíduo pode significar melhor qualidade da água para os outros indivíduos”*.

Paquerot (2006: 13) segue na mesma linha, afirmando ironicamente, mas com toda a propriedade, que a capacidade financeira de adquirir a água permitirá, àqueles que têm os meios, continuar a brincar alegremente com os limites da “capacidade de carga” dos ecossistemas, através uma exploração predatória dos recursos hídricos dos outros e das gerações futuras...

A declaração saída da Conferência Internacional sobre Água e Ambiente (ONU, 1992), que teve lugar em Dublin, em 1992, consagrou formalmente a água, pela primeira vez ao nível intergovernamental, como tendo *“um valor económico em todas as suas diversas utilizações competitivas”*, devendo ser reconhecida como *“um bem económico”*.

Esta perspectiva tem sido objecto de forte contestação por aqueles que consideram que, sendo a água um bem vital e insubstituível, a sua gestão não pode ser efectuada apenas tendo em conta as leis de mercado. Se assim fosse, como observa Cunha (2003b: 46), os que não tivessem capacidade económica para ter acesso à água teriam de se sujeitar aos inconvenientes de toda a ordem decorrentes da sua ausência.

Como nota Ball (2002: 358), ***“inerente a qualquer valoração existe a possibilidade latente de desigualdade: quem pode pagar recebe; quem não pode, fica sem nada”***.

Os que defendem que a água deve ser considerada primeiramente como um bem económico argumentam que fornecer água a preços subsidiados pode conduzir a uma gestão ineficiente do recurso, agravando inclusivamente as situações de carência, com prejuízo para todos. Em termos gerais, não reconhecem o referido “direito à água”, considerando o acesso à água não como um direito mas como “uma necessidade”.

No primeiro considerando da Directiva Quadro da Água pode ler-se que ***“a água não é um produto comercial como outro qualquer, mas um património que deve ser protegido, defendido e tratado como tal”*** (CE, 2000).

O Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da ONU (ONU, 2002), reunido em Genebra, em Novembro de 2002, considerou o “direito à água” como um direito humano fundamental. Na observação aos artigos 11º e 12º do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais estabeleceu que ***“a água deverá ser considerada como um bem social e cultural e não principalmente como um bem económico”***.

A água deverá ser encarada como um **serviço universal**, muito mais que um serviço público, e é universal porque é basilar e indispensável.

Por seu turno, Bau (2004: 7) considera que há que reivindicar a adopção de políticas para gestão da água, baseadas ***“nos princípios de ética social, da solidariedade e da igualdade”***, em prol de ***“uma gestão pública de qualidade, que assuma as suas responsabilidades perante a comunidade e perante cada um dos cidadãos consumidores”***.

O mesmo autor, defende que, sendo a água um bem escasso, o recurso a mecanismos de preço e de mercado permitiria gerir eficazmente essa escassez, através de uma gestão economicamente racional, óptima, de um recurso limitado com o acesso ao mesmo a ser determinado pela solvabilidade dos utentes em competição por usos concorrenciais ou alternativos. O problema é que essa forma de gestão, que faz depender o acesso à água das condições económicas de cada um, não garante que todos os seres humanos tenham acesso à água (Bau, 2005b: 3).

Gleick⁶ considera que a água deverá ser sempre encarada simultaneamente como um bem económico e como um bem social.

Para Paquerot (2006: 7), a água não é só um bem económico; ela é também um bem social, um bem cultural, um bem ambiental, etc..

Do facto de a água ter um elevado “valor social” não decorre necessariamente que a mesma não deva ser concomitantemente entendida como um bem económico, e que o seu preço não deva reflectir os custos em que as entidades gestoras de abastecimento de água incorrem na sua “produção” (Serra, 2003: 108).

É inegável que a atribuição de um “preço razoável” à água faz com que a mesma tenda a ser utilizada com maior parcimónia e racionalidade.

A adopção de um tal “preço razoável” também deriva de razões de ordem ambiental. Para além de agente dissuasor do desperdício deverá ser ainda critério a ponderar aquando da instalação de actividades/indústrias altamente consumptivas ou poluidoras, na medida em que constituirá um sinal para os agentes económicos no sentido de um uso mais eficiente e racional da água e da protecção do ambiente.

Com o objectivo de promover a utilização racional e sustentável dos recursos hídricos, a Directiva-Quadro da Água, que entrou em vigor no final de 2000, no seu artigo 9.º, determina que os Estados-Membros deverão ter em consideração o princípio da recuperação de custos dos serviços hídricos, incluindo também os “custos ambientais” e os “custos de escassez” (também chamados “custos de recurso”). Por “custos ambientais” entendemos os custos dos danos causados nos ecossistemas, decorrentes da utilização da água, geralmente avaliados através da comparação com casos considerados similares. Entre os “custos ambientais” estão os relacionados com a prevenção e combate à poluição, os custos de recuperação de linhas de água, os custos de fiscalização do domínio hídrico, etc.. Por seu turno, os “custos de escassez”, são aqueles que dizem respeito à eliminação de outras possibilidades de utilização da águas, dadas as existentes. Os “custos de escassez” dependem da natureza da utilização em causa e da abundância relativa do recurso (Serra, 2004: 13).

⁶ Peter Gleick, http://www.pbs.org/journeystoplanetearth/about/expert_pdfs/gleick.pdf, em 2007-02-16

Isto significa que o uso sustentável da água só será assegurado desde que o preço desta reflita não só os custos envolvidos na sua “produção”, como igualmente os “custos ambientais” (externalidades negativas) e os “custos de escassez”. Como salienta Serra (2004: 13), *“quanto mais escasso for o recurso, mais elevada será esta parcela do custo da água, uma vez que ela será disputada para outros usos, nomeadamente para outras actividades económicas”*.

Porém, como se pode ler no Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU, *“com a recuperação total dos custos da água, a incidência de pobreza aumentaria cerca de 1% nos países de rendimento médio da América Latina e 2% nos países de baixo rendimento da região. Estes números apontam para o papel fundamental da despesa pública no financiamento da ampliação dos sistemas de água nos bairros pobres”* (PNUD, 2006: 97).

Os defensores da gestão privada da água assumem a incompatibilidade da consideração simultânea da água como um bem económico e um bem social, preferindo ao invés a adopção de análises custo/benefício, que inclua igualmente os custos ambientais e culturais associados à água. Alguns, porém, consideram impossível uma correcta quantificação de certos custos ambientais e culturais.

Também Cunha (2003b: 46), refere que uma boa gestão da água deverá assegurar a sua utilização eficiente, sem impossibilitar o acesso à água para satisfação das necessidades dos mais pobres.

Para alguns autores, como Postel (1992, citada por Ball, 2002: 358), o principal problema está em que as funções económicas da água venham a superiorizar-se, em algum momento, às suas funções de sustentação da vida. Esta questão continuará, de certo, a alimentar acesas discussões nos *fora* internacionais, entre os que defendem a água como uma mercadoria, sujeita às leis de mercado, e os que a consideram, antes de mais, um vector fundamental para o desenvolvimento sócio-económico e para a melhoria da qualidade de vida das populações.

Na Agenda 21, principal documento emanado da Conferência sobre Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992a), que decorreu nesse mesmo ano no Rio de Janeiro, esta doutrina neo-liberal foi avalizada. No ponto 8 do Capítulo 18 – dedicado à protecção dos recursos hídricos através da adopção de abordagens integradas para a sua gestão e

utilização – pode ler-se que “*a gestão integrada dos recursos hídricos baseia-se na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e um bem social e económico, cuja quantidade e qualidade determina a natureza da sua utilização*”. Mais adiante lê-se ainda que “*na utilização dos recursos hídricos, a prioridade deve ser dada à satisfação das necessidades básicas e à salvaguarda dos ecossistemas. Para além destes requisitos, contudo, os utilizadores da água devem ser apropriadamente onerados*”.

Será esta, em nosso entender, a visão a prosseguir.

3.7 A GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO: DIFERENTES VISÕES

As duas formas de encararmos a da água que analisamos anteriormente – seja como um “bem económico” ou como um “bem social” –, estão na base conceptual das duas principais vias de perspectivar a gestão da água, respectivamente:

- a *gestão privada* (de acentuado pendor neoliberal, que vê, no essencial, a água como fonte lucro económico, vincando a sua acção na criação de um “mercado da água”); e
- a *gestão pública* (que consagra aquilo que se poderá denominar como o “direito humano à água”, considerando como responsabilidade colectiva a garantia do seu exercício por todos os cidadãos).

Caracterizemos, mais em detalhe, as duas vias referidas:

3.7.1 GESTÃO PRIVADA: A VIA NEOLIBERAL

As principais linhas de força da argumentação da política neo-liberal aplicada à prestação de serviços de água e saneamento são, na perspectiva de Castro (2005a: 17), as que se seguem:

- A apropriação dos recursos hídricos para cada uma das suas utilizações deve ser efectuada através de mecanismos capitalistas de mercado; devem ser criados e

assegurados direitos de água privados, que substituirão as formas colectivas e/ou públicas de direitos de água pré-existentis e que serão livremente comercializáveis;

- Os serviços de água e saneamento devem ser considerados como um bem económico, no sentido de constituírem um bem privado que se deve comprar em condições de mercado; por definição, logo que estes serviços sejam considerados privados será possível excluir da sua utilização quem não pagar por eles; a noção de que estes serviços constituem um bem público ou um bem social deve ser abandonada;
- Os serviços de água e saneamento devem ser prestados por operadores privados, que são inerentemente mais eficientes do que os públicos; se for possível, estes serviços devem ser auto-regulados, mediante mecanismos de mercado, e a regulação deve ser minimizada, ou, se possível, evitada;
- Os serviços de água e saneamento não constituem um monopólio natural, tal como argumentam os defensores da intervenção estatal; a maioria das operações pode ser aberta à competência mercantil, com a única excepção, talvez, de algumas actividades centrais, apesar da introdução de mecanismos competitivos possa ser dificultada pelos elevados custos de transacção; nestes casos, um monopólio privado é preferível a um monopólio público, e no possível deve ser um monopólio não regulado;
- Os utilizadores dos serviços de água e saneamento devem ser convertidos em consumidores e clientes.

Para Petrella (2002, citado por Bau, 2004: 3), a lógica neoliberal assenta em cinco princípios fundadores:

- ***Princípio da mercantilização***, que reafirma a posição de que a água deve ser prioritariamente considerada como um bem possuidor de valor económico;
- ***Princípio da superioridade do investimento privado***, que suporta a posição de que este tipo de investimento deve ser encarado como a “chave” para o

desenvolvimento económico e social e que o investimento público apenas se deverá centrar na criação de condições para o investimento privado;

- ***Princípio da passagem de uma cultura de direitos para uma cultura de necessidades***, segundo o qual não existem, no domínio económico, direitos, individuais ou colectivos, inerentes ao ser humano, mas apenas necessidades (de transporte, de energia, de água). Os consumidores são vistos como meros consumidores ou clientes;
- ***Princípio da privatização***, que preconiza a distinção entre propriedade de um bem ou serviço e a sua gestão, e a distinção entre o poder político de execução e gestão do poder de decisão e fiscalização;
- ***Princípio da liberalização***, que estabelece que a repartição óptima dos recursos (materiais e imateriais) só pode ser conseguida através do livre acesso ao mercado local, nacional e mundial.

Os cinco princípios atrás referidos têm servido de suporte ao feroz interesse que grandes multinacionais do sector têm manifestado em diversos serviços públicos de países de todo o mundo, contando com o apoio expresso de grandes instituições financeiras, nomeadamente o Banco Mundial.

3.7.2 GESTÃO PÚBLICA: A VIA HUMANISTA

Na sociedade em que vivemos, os sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais urbanas revestem-se de uma complexidade crescente, a qual deriva da necessidade de melhoria contínua do serviço prestado, em termos de eficácia e de eficiência, a um preço socialmente justo.

Bau (2004: 7-11) aponta os vectores fundamentais que deverão nortear o que deverá ser, no futuro, um serviço de água e saneamento, numa óptica de gestão pública de qualidade:

- Garantia da efectividade do exercício do “***direito à água***” de cada um dos cidadãos, que assegure a universalidade da prestação do serviço de abastecimento de água;

- Prestação de um ***serviço de qualidade*** aos utentes, que vá além da qualidade, em sentido estrito, da água distribuída (sob os pontos de vista físico, químico e bacteriológico), contemplando igualmente aspectos de natureza social, económica e ambiental, numa perspectiva de melhoria contínua e de máxima eficiência económica;
- Os serviços de abastecimento de água e saneamento devem assumir-se como ***instrumentos de política de ambiente***, com um papel decisivo a desempenhar na gestão dos recursos hídricos e na qualidade de vida das populações;
- Os serviços de abastecimento de água e saneamento devem assumir-se como ***factores de desenvolvimento local e regional***, em coordenação com as estratégias de desenvolvimento a nível regional e municipal, e geridos numa óptica de longo prazo;
- Os serviços de abastecimento de água e saneamento devem desenvolver uma ***política de relação e de comunicação com os cidadãos e com associações de interesses específicos*** (consumidores, ambientalistas, etc.) e com os ***órgãos de comunicação social***, num processo contínuo de aproximação dos serviços aos cidadãos e de verdadeiro controlo social do funcionamento dos serviços por parte dos cidadãos;
- Adopção de uma ***“cultura de serviço público”*** no seio dos trabalhadores, que seja tomada como uma mais-valia;
- ***Reforço da capacidade de gestão dos serviços***, que implica a adequada definição de uma política de financiamento global, de uma política tarifária, de uma política de capacitação tecnológica e de uma política de recursos humanos;
- ***Adopção de uma política de promoção dos interesses, capacidades e competências nacionais.***

Conforme refere Paquerot (2006: 13), um regime público não é uma garantia, mas uma possibilidade. Se o estatuto público de um recurso não garantir automaticamente que as regras a aplicar vão ao encontro do ***“interesse público”*** de preservação e à responsabilidade pública do respeito dos direitos do Homem, ao menos fornece a

possibilidade de fazer prevalecer as regras que visem essas finalidades sobre as regras do mercado.

3.7.3 GESTÃO PÚBLICA VS. GESTÃO PRIVADA: QUAL A MELHOR VIA?

A controvérsia em torno do melhor caminho para a gestão da água tem estado na ordem do dia à escala planetária. De um e de outro lado da barricada esgrimem-se argumentos, apontam-se defeitos e virtudes, obstáculos e soluções, numa batalha de contornos político-ideológicos que está para durar.

Nos extremos, duas posições antagónicas: de um lado os que defendem que só será possível fazer face à “crise global da água” e satisfazer as Metas de Desenvolvimento do Milénio da ONU, recorrendo à capacidade financeira do sector privado. Representam esta visão o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a OCDE, o Conselho Mundial da Água, a Parceria Mundial para a Água (GWP), e, obviamente, as poderosas empresas multinacionais que se movimento no sector da água e saneamento. Do outro, aqueles que preconizam que, dadas as funções vitais e insubstituíveis da água para a vida e o desenvolvimento sócio-económico das populações e o “direito à água”, a sua gestão deverá ser confiada aos poderes públicos e à acção colectiva. Consideram que só assim poderá ser assegurada a universalidade do acesso à água, em condições económica e socialmente aceitáveis, a todos os sectores da população, incluindo as franjas mais desfavorecidas e arredadas dos centros de decisão. À cabeça deste movimento estão o Fórum Social Mundial de Porto Alegre, o “**Contrato Mundial da Água**” (rede de carácter internacional, presidida por Mário Soares), assim como diversas organizações não-governamentais, académicos, ambientalistas, instituições de defesa dos direitos do homem, etc..

A privatização de sectores de actividade económica historicamente sob a esfera estatal, ou onde o Estado exercia grande influência, insere-se numa problemática mais vasta: a de saber até onde deverá ir a intervenção dos poderes públicos, quer quanto ao grau e dimensão, quer quanto à forma dessa intervenção (Lopes, 2004: 34).

A antiga disputa entre a “mão visível” (intervenção do Estado) e a “mão invisível” (o mercado livre) – estendida a diversos sectores de actividade – tem dado azo a acaloradas discussões que nos dias de hoje se revestem de particular pertinência, tendo

em conta, não só a “crise global da água” como essencialmente o contexto sócio-político planetária (a globalização) em que vivemos.

Para Serra (2003: 109), a grande diferença entre a entidade gestora pública e privada reside no facto, de no primeiro caso, os responsáveis poderem ser politicamente sancionados pelos consumidores/eleitores, ao passo que no segundo caso a entidade privada está, de alguma forma, protegida de sanções, devido ao contrato de concessão.

Em muitos sectores da sociedade actual, é dado como certo que a gestão privada é mais eficiente do que a gestão pública. Os arautos desta visão clamam até à exaustão a superioridade de desempenho das empresas privadas face às empresas públicas, o que seria reflexo das vantagens teóricas do “mercado livre” em relação à burocracia controlada pelos poderes políticos (Hall e Lobina, 2005: 2).

Com base nestas premissas, muitos dos debates têm-se centrado nas alegadas vantagens da passagem de infraestruturas e serviços – energia, telecomunicações, água – para o sector privado, um objectivo tido como desejável por muitos, mas nunca cabalmente sustentado. Esta “fúria privatizadora” tem acarretado incalculáveis custos políticos, económicos, sociais e ambientais.

O que sucede é que, na realidade, não existe evidência física estatisticamente significativa ou base teórica consistente que suportem a hipótese da superioridade do sector privado em relação ao sector público (Hall e Lobina, 2005: 2).

Talvez seja por este motivo que o sector privado é apenas responsável por 5 a 7% da população mundial abrangida por serviços de água e saneamento, sendo o sector público responsável pelo restante (93 a 95%).

A política de promoção do envolvimento do sector privado tem-se baseado na questionável premissa de que o sector público é ineficiente e dotado de poucos recursos e que a participação dos privados traz superiores níveis de eficiência através da competição e de uma maior capacidade, não só financeira mas também ao nível técnico e de *know-how*. A equipa multidisciplinar de investigadores envolvida no projecto PRINWASS chegou à conclusão de que não existe evidência prática deste pressuposto (PRINWASS, 2004).

Ainda de acordo com as conclusões de um *workshop* do projecto PRINWASS, que teve lugar em Julho de 2004, o desempenho do sector público nesta área de actividade tem obtidos desiguais níveis de qualidade e eficiência, o que em países em desenvolvimento vem sublinhar as desigualdades no acesso a água potável e a serviços de saneamento. Por outro lado, de entre os casos estudados no âmbito do projecto, parece claro que são poucos os contratos de gestão privada que não são alvo de renegociação após a sua assinatura. Existe um generalizado incumprimento das obrigações contratuais decorrentes da concessão por muitos operadores privados, o que, em certas situações, poderá dar origem a graves problemas de saúde pública e a protestos, mais ou menos organizados, por parte das populações (PRINWASS, 2004).

Não deixa de ser relevante que tenha sido o insuspeito Fundo Monetário Internacional, em parceria com o Banco Mundial, num documento de 2004 sobre as parcerias público-privadas (PPPs), a referir que “não pode ser tomado como garantido que as PPPs sejam mais eficientes do que o investimento público e a prestação de serviços pelo Governo” (FMI, 2004: 3).

Já antes o Banco Mundial declarou adoptar uma posição neutral em matéria de operadores públicos e privados. Num artigo publicado no “Wall Street Journal”, sugestivamente intitulado “The World Bank as Privatisation Agnostic”, é afirmado que “vários responsáveis do Banco Mundial decidiram que não importa muito se as infraestruturas estão em mãos públicas ou privadas” (Wall Street Journal citado por Hall e Lobina, 2005: 5).

Se as evidências empíricas não suportam as alegadas vantagens do sector privado face ao sector público, as justificações no campo teórico também não parecem ser particularmente convincentes. Um dos aspectos mais criticados da teoria política da escolha pública prende-se com a assumpção de que os trabalhadores e os gestores do sector público só são motivados pela ganância e pelo desejo de re-eleição – posição manifestamente irrealista –, que levaria a interferências políticas e distorções (Hall e Lobina, 2005: 2). A este propósito, vários autores (como Willner e Parker (2002)), referem que não existe um claro cenário que aponte nesse sentido.

No caso concreto do sector da água e saneamento, de acordo com um estudo de Estache *et al.* (2005), editado pelo Banco Mundial, o aspecto mais relevante tem a ver com o

facto das evidências econométricas sobre a relevância da propriedade sugerirem que, em termos gerais, não há diferença estatística significativa entre a eficiência do desempenho de operadores públicos e privados, o que é corroborado por diversos outros estudos efectuados em diferentes regiões do mundo e em contextos sócio-económicos e culturais muito díspares – Reino Unido (Martin e Parker, 1997); Estados Unidos da América (Wallsten e Kosec, 2005); América Latina (Bitrán e Valenzuela, 2003), (Motta e Moreira, 2004); África (Kirkpatrick *et al.*, 2004), (Estache e Kouassi, 2002); Ásia (Estache e Rossi, 1999), (Water in Asian Cities, 2004), só para mencionar alguns.

Todos estes estudos, desenvolvidos em países desenvolvidos, em vias de desenvolvimento ou em fase de transição, têm mostrado que não existe uma diferença sistemática na eficiência e noutros indicadores de desempenho entre operadores públicos e privados. Em alguns caso prova-se que as empresas privadas são as que registam melhor desempenho, noutros revela-se o maior sucesso das empresas públicas e noutros ainda aponta-se para que não haja significativa diferença entre os respectivos desempenhos.

Num artigo publicado por Shirley e Walsh (2000), amplamente citado para defender a via das privatizações no sector da água, é referido que em 24 estudos comparativos entre infraestruturas públicas e privadas, metade revelaram uma eficiência superior por parte das empresas privadas, em 7 não se registaram diferenças e que apenas em 5 desses estudos o sector público mostrou ser mais eficiente. O certo é que, dos 24 estudos abordados, apenas 2 diziam respeito a empresas do sector da água e ambos desenvolvidos nos anos 1970.

De tudo o que foi referido, parece claro que, *a priori*, não existem quaisquer vantagens, sistemáticas e consistentes, do sector privado em relação ao sector público, no que concerne à eficiência na gestão. Da mesma maneira não existem, à partida, evidências de que o sector público é, intrinsecamente, menos eficiente e efectivo do que o sector privado.

Também no Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU se pode ler que ***“embora os resultados tenham sido divergentes, o sector privado não se mostrou uma solução mágica. Em muitos casos, não se materializaram as vantagens financeiras, de eficiência e de governança que se esperavam do sector privado”*** (PNUD, 2006: 77).

Quem defende que a gestão privada é mais eficiente do que a gestão pública não menciona que a noção de “eficiência” se centra na comparação em relação a objectivos previamente estabelecidos, e que os objectivos preconizados pelos accionistas privados (cujo desiderato é a maximização do lucro) não coincidem com os objectivos que mais interessam aos cidadãos/consumidores. A tendência da mudança dos serviços de água e saneamento de mão públicas para mãos privadas, que se tem vindo a avolumar nos últimos anos, não corresponde, necessariamente, a um salto qualitativo, como alguns procurar fazer querer.

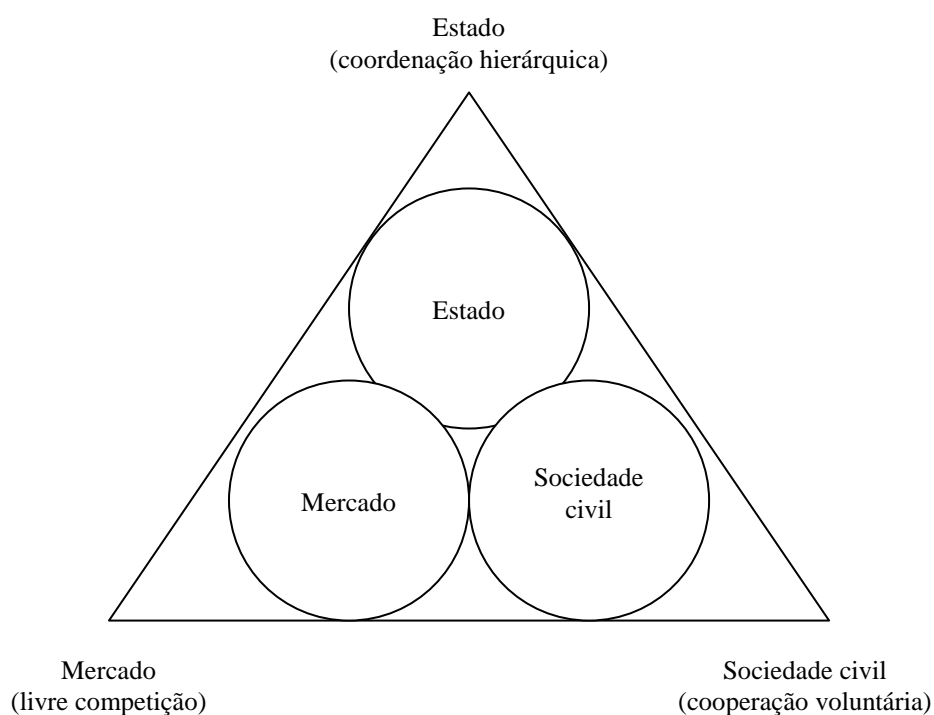
A análise de inúmeros casos de estudo sugere a existência de uma grande variedade de possíveis arranjos para a prestação dos serviços de água e saneamento eficientes e efectivos. Existem alternativas ao modelo privatizador dominante, como as que refere Castro (2005b: 41):

- Propriedade e gestão municipais;
- Reforma do sector público para outorgar maior autonomia às empresas;
- Cooperação supramunicipal entre as entidades para superar os problemas de eficiência económica e decorrentes da limitação de recursos;
- Criação de cooperativas em áreas rurais (e certos casos também em sistemas urbanos);
- Propriedade e gestão comunitárias (aplicável especialmente em pequenos sistemas rurais).

3.8 ÁGUA E GOVERNABILIDADE

O sistema de governabilidade democrática tem sido habitualmente representado como incluindo as formas de autoridade estatal, as formas de gestão privada e a participação social solidária e voluntária da sociedade civil (Castro, 2005a: 11). Para melhor se compreender este processo de governabilidade, o mesmo é muitas vezes representado como um sistema ideal, que se caracteriza por relações simétricas de poder entre os actores envolvidos: o Estado, o sector privado e a sociedade civil (figura 10). Porém, o que se verifica na realidade é que no processo de reordenamento que tem tido lugar

desde a década de 1980 – e não apenas no sector da água e saneamento –, este modelo idealizado de governabilidade esconde o facto de as forças do mercado terem passado a exercer um papel preponderante face ao Estado e à sociedade civil. Esta situação tem levado a que em alguns países menos desenvolvidos, o Estado e a sociedade civil são incapazes de equilibrar e de controlar as actividades do sector privado.



Fonte: Castro, 2005a, adaptado de Picciotto, 1997

Figura 10 – Modelo idealizado de governabilidade.

CAPÍTULO 4

Novas Perspectivas para o Sector da Água e Saneamento na Era da Globalização

“Quem controla a água controla a vida e quem controla a vida detém o poder.”

Leonardo Boff

4.1 CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

A adopção, nas últimas décadas, de novas regras internacionais para os fluxos de bens e serviços tem conduzido a uma crescente influência das grandes empresas transnacionais, com claros reflexos ao nível dos Governos nacionais, dos consumidores e do ambiente.

Tem-se assistido à criação de uma economia global, num processo que habitualmente designamos por *globalização*.

Os contornos que este processo tem assumido têm gerado controvérsia e alimentado a desconfiança de muitos sectores, preocupados com os impactos da globalização, designadamente no que concerne a diversos aspectos da soberania nacional, nas questões ambientais, na protecção das populações mais carenciadas face ao poderio das empresas transnacionais, etc..

O certo é que vivemos hoje em plena “*era da globalização*”. Tudo acontece à escala global. Este facto é constatável em aspectos que vão desde simples episódios da vida quotidiana até aos mais complexos assuntos que dominam a actualidade política mundial.

O processo de globalização está em curso. É fruto de um conjunto de intrincados fenómenos que têm vindo a transformar o mundo, de forma indelével, nas suas múltiplas vertentes: políticas, sociais, económicas e culturais. Todos somos afectados pela globalização, nos seus aspectos positivos e negativos. Vivemos, de facto, na “*aldeia global*” de que falava Marshall McLuhan...

O que queremos? Como deveremos agir hoje para termos amanhã?

A globalização veio colocar o Homem – e o conjunto as suas actividades, comportamentos, prioridades, valores, crenças, entre outros aspectos – perante questões completamente diferentes daquelas que estavam no centro da sua atenção há algumas (poucas) décadas atrás.

4.2 A GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA

O modelo de desenvolvimento dominante nos nossos tempos é a globalização económica, o qual, nas palavras de Barlow, decorre da firme convicção partilhada por largos sectores da vida política e económica mundial de que uma única economia de cariz global, gerida por regras universais, pelos mercados financeiros e pelas empresas multinacionais é uma inevitabilidade vantajosa. Só com este modelo de desenvolvimento económico – defendem – é que será possível fazer face aos exigentes desafios com que a Humanidade se confronta, em diversos domínios (Barlow, 2001: 12).

Todos falam da globalização: Governos, grupos económicos, partidos políticos, sindicatos, comunicação social, organizações não-governamentais, académicos e cientistas. Quer queiramos, quer não, a globalização está aí, para gáudio de uns e infortúnio de outros.

Principais características da globalização

Um dos resultados mais emblemáticos da globalização económica é a transferência progressiva do poder político e económico dos Governos nacionais para as grandes empresas multinacionais, que operam em diversos domínios à escala global.

A globalização económica envolve a fusão das economias nacionais num “mercado global” unificado, sem fronteiras. As grandes empresas pressionam os Governos nacionais no sentido de estes liberalizarem, privatizarem e desregularem os seus mercados internos, eliminando barreiras ao investimento e ao comércio de modo a ser criada uma única economia global.

Os Estados têm vindo a perder terreno para os grandes grupos económicos. A própria noção de Estado tem vindo a ser profundamente alterada ao longo das últimas décadas.

De acordo com um estudo do Institute for Policy Studies (Washington), citado por Barlow (2001: 13), as vendas das duzentas empresas mais poderosas do mundo ultrapassam o somatório das economias de 183 países. Ainda segundo esse estudo, das 100 economias mais prósperas do mundo, 53 são empresas multinacionais.

O processo de globalização não começou ontem. Em rigor, iniciou-se com o advento da civilização. Intensificou-se e alargou-se com a expansão marítima, no século XV. A Revolução Industrial, no século XVIII, foi outro marco histórico fundamental para as tendências globalizantes. Após a Segunda Guerra Mundial, e depois no tempo da guerra-fria, a globalização conheceu um incremento acentuado, com a chamada Revolução Tecnológica.

Conforme refere Adda (1996, citado por Bau, 1999: 5), *“a mobilidade dos dados, das imagens e dos capitais, extremada pela revolução das comunicações, torna obsoletas, em muitos aspectos, as noções de fronteira ou de território”*.

Mais do que económica, a globalização que hoje vivemos distingue-se da mera internacionalização das trocas comerciais do passado. Para Strauss-Kahn (2003: 100), *“a globalização a que assistimos é a dos ícones, das imagens, e dos mitos e lendas”*, potenciada pelo desenvolvimento das comunicações à escala planetária.

No período pós guerra-fria, surgiram diferentes correntes ideológicas, de entre as quais se destaca a corrente neo-liberal, cujos princípios orientadores estão bem patentes nas práticas empresariais e mesmos de Governos e organizações transnacionais.

Para Giddens (2002, citado por Strauss-Khan, 2002: 100), teórico da chamada “terceira via”, *“o fim da era bipolar, ligado ao impacto da globalização, transformou radicalmente a natureza da soberania dos Estados”*. Mais diz ele *“não estão apenas em causa os laços que se estreitam entre as nações, mas igualmente processos, como o de emergência de uma sociedade civil mundial, que atravessa as fronteiras nacionais”*.

Conforme Ianni (1996, citado por Bau, 1999: 5), estamos a ser desafiados por *“dilemas e horizontes que se abrem com a formação da sociedade global”*. Acentua o mesmo autor que a globalização co-existe com outras configurações fundamentais da vida e pensamento, que marcam as sociedades actuais: *“o tribalismo, o nacionalismo e o regionalismo, assim como o colonialismo e o imperialismo”*.

A globalização capitalista e as políticas neo-liberais que lhe estão normalmente associadas têm dado origem a alterações profundas ao nível da organização da sociedade. De acordo com Ianni (1996, citado por Bau, 1999: 5), falar de globalização significa falar de *“uma formação social global, desigual e problemática, mas global”*.

uma configuração geohistórica, social, económica, política e cultural contraditória, ainda pouco conhecida em sua anatomia e em sua dinâmica”.

A globalização é uma *“expressão da disseminação espacial do capitalismo, que passa a estender-se aos limites do globo”*. Neste sentido, trata-se de um *“processo de contornar, atenuar e, por fim, dismantelar as fronteiras físicas e regulares que constituem obstáculo à acumulação de capital à escala mundial”*. Falar de globalização é *“evocar a dominação de um sistema económico, o capitalismo, sobre o espaço mundial. (...) Não se limita ao triunfo de um bloco de Estados sobre outro, nem mesmo de um modo de produção sobre os seus concorrentes. Com efeito, tende a transcender a lógica de um sistema inter-estatal, que substitui por uma lógica de redes transnacionais”* (Adda, 1996, citado por Bau, 1999: 5).

Devido à sua própria natureza, o capitalismo é um sistema económico, social e político que se desenvolve através de crises estruturais e cíclicas. De acordo com Gutiérrez (2004: 25), *“a etapa actual caracteriza-se pela combinação de uma crise estrutural com uma crise cíclica do capitalismo, e pelo fracasso do modelo neoliberal e da globalização como estratégias para as superar. Em vez disso, estas crises e os seus efeitos económicos, sociais políticos e culturais agravaram-se na maior parte do mundo”*.

No entender de Ianni (1996, citado por Bau, 1999: 5), a globalização está impregnada de tendências ideológicas, assim como de correntes de pensamento, simultaneamente à multiplicação de formações nacionais e dos regimes políticos, à pluralidade de culturas, religiões, línguas e etnias ou raças. Compreende múltiplos e diversificados grupos sociais, classes sociais, movimentos sociais, partidos políticos e correntes de opinião.

Refere Adda (1996, citado por Bau, 1999: 5) que a economia mundial é *“muito mais do que uma simples economia internacional. Esta, respeitadora das soberanias estatais, estabelecia relações entre as partes autónomas de um todo ainda não integrado, através de fluxos de trocas, de investimento e de crédito. Corresponde a uma fase específica da história do capitalismo, no decorrer da qual os mercados nacionais, largamente protegidos e até regulados pelos Estados, constituíam a primeira base para a acumulação do capital”*. Com o advento da mundialização, *“a integração crescente das partes que constituem o conjunto da economia mundial dá a esta última uma*

dinâmica própria, que escapa cada vez mais ao domínio dos Estados e fere certos atributos essenciais na soberania destes”.

De acordo com Ianni (1996, citado por Bau, 1999: 6) a lógica neo-liberal assenta sobretudo na *“desestatização da economia, reforma do Estado, privatização de empresas produtivas e lucrativas governamentais, abertura dos mercados, redução de encargos sociais relativos aos assalariados por parte do poder público e das empresas ou corporações privadas, informatização de processos decisórios, produtivos, de comercialização e outros, busca da qualidade total, intensificação da produtividade e da lucratividade da empresa ou corporação nacional ou transnacional”*.

Globalização e a crise social

Um dos aspectos mais visíveis da globalização é precisamente a destruição de muitas das conquistas sociais que se verificaram no período pós Segunda Guerra Mundial. A este propósito Strauss-Khan – que curiosamente acaba de ser indigitado para a presidência do Banco Mundial – afirma que *“ao mesmo tempo, a globalização é um vector de riscos e de receios. Os seus alvos são a nossa identidade, a democracia e a igualdade”* (Strauss-Khan, 2002: 145).

O mesmo autor elenca aqueles que considera serem os principais problemas decorrentes da globalização: o crescimento das desigualdades, o recuo da democracia (local e global, numa lógica muitas vezes apelidada de ***“glocal”***), a emergência de novos riscos (doenças, riscos naturais, escassez de recursos, etc.), a homogeneização das sociedades (perda das identidade regionais e nacionais, língua, hábitos alimentares, etc.), assim como a incapacidade do mercado global de resolver os problemas, em especial das populações mais desfavorecidas e da zonas mais depauperadas (Strauss-Khan, 2002: 92).

Esta nova ordem neo-liberal tem contribuído fortemente para o agravamento das desigualdades à escala global. O fosso entre ricos e pobres está a aumentar.

Como refere Strauss-Kahn (2002: 92) *“em trinta e cinco anos (de 1960 a 1995), a parte do rendimento mundial que coube ao 20 por cento mais pobres passou de 2,3 por cento para 1,4 por cento. Nesse mesmo período, a parte dos 20 por cento mais ricos, passou de 70 por cento para 80 por cento. Actualmente um bilião de indivíduos detém perto de*

2 por cento do rendimento total, contra um bilião que detém 75 por cento desse rendimento. Os 360 indivíduos mais ricos do planeta têm uma fortuna igual ao rendimento anual de 45 por cento dos pobres”.

Segundo a ONU, estima-se que a diferença entre o nível de rendimento dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população do planeta seja de 150:1, tendo mais do que duplicado nos últimos 35 anos. Barlow (2001: 13) revelava que as 225 pessoas mais ricas do mundo têm um rendimento anual igual ao de metade da humanidade e que só os três indivíduos mais ricos apresentam uma riqueza superior à soma do PIB de 48 países.

Com a globalização, o grosso das actividades económicas de muitos países encontram-se particularmente vocacionadas para a exportação. Para que estas se tornem competitivas no mercado global, esses países necessitam de ter acesso a grandes quantidades de matéria-prima (recursos naturais), a substanciais volumes de investimento e a ferramentas tecnológicas de ponta. Com as inovações tecnológicas as empresas necessitam de um menor número de trabalhadores, o que contribui para o acentuar da crise social que hoje vivemos.

Globalização e ambiente

As estruturas políticas e económicas decorrentes da globalização são responsáveis pelos padrões de produção e de consumo que hoje se verificam, insustentáveis quer do ponto de vista social quer ambiental.

Muitos dos problemas com que a Humanidade actualmente se confronta só podem ser equacionados e resolvidos à escala planetária. O facto desses problemas existirem parece tornar clara, por si só, a incontornabilidade da globalização.

No entanto, para Barlow (2001: 16), o processo de globalização económica fomenta o aparecimento de estruturas políticas e económicas que tornam quase impossível o levar por diante uma economia global de contornos ecológicos. O resultado da globalização é o estabelecimento de um regime económico, à escala global, que contraria os princípios basilares de uma economia ecologicamente sustentável, ao tirar das mãos das populações o controlo sobre os recursos naturais, ao desencorajar mecanismos

regulatórios fortes e eficazes, ao penalizar a gestão responsável e consciente e ao tornar impossível a adopção de preços justos para bens e serviços.

Para Gutiérrez (2004: 29), a apropriação dos recursos naturais estratégicos e energéticos – água, biodiversidade, etc. – e a formação de mega-blocos económicos para repartirem os mencionados recursos, são dois dos objectivos maiores da globalização.

A integração das economias nacionais numa “economia global” única dá azo a uma corrida à produção industrial, com a consequente intensificação da exploração dos recursos naturais, que redunde no agravamento dos problemas ambientais existentes.

Como salienta Barlow (2001: 16), a existência de tal “economia global” leva os Governos nacionais a deixar cair legislação ambiental eficaz, de modo a aumentarem a competitividade das suas empresas e a atraírem mais investimento estrangeiro. Em muitos países, o valor das taxas e licenças ambientais tem vindo a ser reduzido, tendo-se concomitantemente assistido a um progressivo enfraquecimento das leis de protecção ambiental, de modo a tornar a economia desses países mais competitiva no mercado global. Como resultado deste processo verifica-se que esses países dispõem de uma menor capacidade financeira para proceder a operações de requalificação ambiental (águas, solos, etc.) nos seus territórios e também para a construção de infraestruturas de protecção ambiental. Tudo isto ao mesmo tempo que se perde capacidade para fomentar uma redução da poluição futura...

As economias nacionais que apresentem elevados níveis de protecção ambiental vêm-se assim enfraquecidas e penalizadas por não conseguirem competir com outras cujos mercados internos tenham sido deixados ao sabor dos desmandos da “economia global”, sem particulares preocupações de cariz social ou ambiental.

Os países tradicionalmente não-industriais, para poderem pagar a sua dívida externa e competir à escala global, vêm-se obrigados de reestruturar a sua economia, fazendo-o, em muitos casos, à custa da exploração desenfreada dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, da poluição dos cursos de água, da destruição dos ecossistemas naturais e da desregulação em matéria de legislação de protecção ambiental. E este o preço que muitos países têm de pagar para serem integrados na “economia global”.

Riscos e oportunidades

Muitos consideram ser a globalização económica a principal responsável pela destruição sem precedentes dos recursos naturais do planeta. Outros olham-na como uma fabulosa oportunidade de negócio. Atente-se que, cada vez mais, estas duas visões não são contraditórias, com os crescentes negócios nos domínios da recuperação ambiental, da reciclagem/reaproveitamento de resíduos e outros materiais, etc..

A globalização é feita de riscos, muitos, mas também de oportunidades. A este propósito, Strauss-Khan salienta que *“postos perante uns e outros, face aos riscos e oportunidades, mais importante do que saber para que lado penderá a balança, é agirmos no sentido de conjurar os perigos e aproveitar as oportunidades”* (Strauss-Khan, 2002: 145).

Será neste quadro de globalização de forte pendor neoliberal que abordaremos mais à frente o chamado “mercado global” da água.

4.3 O MERCADO DA ÁGUA: BREVE CARACTERIZAÇÃO

A água pode ser analisada numa dupla perspectiva: ou como uma dádiva da natureza, fundamental para a vida na Terra, ou como um produto que necessita de ser transformado e transportado, para depois poder ser consumido. Geralmente, a água que utilizamos para consumo não é a que existe na natureza, nem o local de consumo é o mesmo onde ela ocorre naturalmente.

O acesso dos cidadãos ao bem “água potável”, quer para consumo humano quer para outras utilizações, constitui um direito, pois trata-se de um bem essencial que deve ser garantido a todos. A distribuição de água corresponde a uma das três componentes do “saneamento básico”, juntamente com a drenagem e tratamento das águas residuais urbanas e a recolha, valorização, tratamento e deposição de resíduos sólidos urbanos. A distribuição de água e a drenagem e tratamento de águas residuais urbanas integram o chamado *“ciclo urbano da água”*. O sector da água e saneamento possui especificidades próprias e exigências muito particulares, que o distinguem de outros sectores de actividade, uma vez que interage directamente com o bem-estar dos indivíduos e das populações e com a qualidade ambiental.

Três das principais características deste sector são as seguintes:

- Constituem *monopólios naturais*;
- São *serviço de interesse geral e universal*;
- Necessitam de *capital intensivo* para *infraestruturas de longo prazo*.

Devido a razões de ordem técnica só é, em geral, viável, em termos geográficos, que o serviço de distribuição de água seja efectuado por uma única entidade gestora em cada área geográfica, constituindo-se, desta forma, um monopólio.

O serviço de distribuição de água constitui, desta forma, um exemplo de um sector onde existem *monopólios naturais*. Os monopólios naturais surgem quando a estrutura de custos se caracteriza por uma diminuição dos custos marginais e médios de produção à medida que aumente a dimensão do sistema produtivo, devido à existência de economias de escala, isto é, em que os custos de produção são sempre decrescentes para quantidades crescentes de procura.

Verifica-se que, nestes casos, os custos totais de produção para um determinado aspecto da oferta são inferiores quando existe um só prestador do serviço.

Quando existe um monopólio natural verificam-se limitações à livre concorrência, criando-se, simultaneamente, condições que não favorecem a entrada de novos operadores no mercado, independentemente do grau de privatização. Isto faz com que não seja criado um clima propício à melhoria contínua da eficiência na gestão do serviço prestado. O utilizador dos serviços não pode optar pelo operador que deseja, aquele que lhe oferece uma determinada relação preço-qualidade que o mesmo considera ser a mais vantajosa.

O facto de os serviços de água e saneamento constituírem monopólios naturais coloca diversos problemas a vários níveis, como sejam os inerentes à fixação de tarifas a praticar ao consumidor, os decorrentes de uma possível desvalorização da primazia da qualidade do serviço prestado, e a forma “imperfeita” como os recursos são afectados (Serra, 2004: 15, 16).

Importa que em contexto de monopólio natural existam mecanismos capazes de contrariar estas tendências e de fazerem com que as entidades gestoras de serviços de água e saneamento sejam induzidas a não praticar “preços de monopólio”, a não descuidarem a qualidade do serviço prestado e a promoverem uma utilização mais eficiente dos recursos. Serra (2004: 16) preconiza ainda a adopção de mecanismos de participação dos utilizadores/consumidores e de políticas de regulação eficazes, que contribuam para a melhoria de um mercado tão “imperfeito” como o da água.

Após as “revoluções tecnológicas” operadas em outros sectores de actividade, como sejam os da energia e das telecomunicações, o sector da água é geralmente encarado como o último dos monopólios naturais.

Os serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais urbanas constituem “*serviços de interesse geral*”, componentes estruturantes das sociedades modernas, fundamentais para o bem-estar das populações – independentemente da sua localização geográfica e da sua capacidade económica –, para o desenvolvimento das actividades económicas e para a salvaguarda do ambiente. São serviços que o Estado submete a obrigações de serviço público, medição a adopção de critérios de interesse geral.

Para que um serviço possa ser classificado como de interesse geral, devem aplicar-se-lhe alguns critérios de prestação de serviços públicos (Serra, 2004: 14):

- Satisfação das necessidades básicas das populações;
- Protecção do ambiente;
- Promoção da coesão económica e social;
- Ordenamento do território;
- Estar em causa o uso de recursos escassos, que exigem investimentos pesados em infraestruturas de longo prazo.

O sector da água e saneamento satisfaz todos estes critérios.

Outro aspecto muito importante é o de que estes serviços de interesse geral devem ser assegurados, mesmo que não hajam incentivos de mercado nesse sentido. Isto significa que caso não existam tais incentivos ou que os mesmos não sejam suficientemente atractivos para a iniciativa privada, deverá ser o Estado a assegurar a prestação de tais serviços, garantindo a qualidade e a continuidade do serviço prestado.

Aliado ao conceito de serviço de interesse geral, aparece o de “*serviço universal*”, que assenta no direito de todos os cidadãos a um acesso contínuo a este bem vital e a um serviço de qualidade e a preços suportáveis.

Estamos, pois, perante um serviço público, essencial ao bem-estar, à saúde pública e à qualidade de vida das populações. Este serviço deve pautar-se por princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço, e de eficiência e equidade dos preços (Baptista, *et al.*, 2003b: 4).

O sector da água e saneamento é também um sector onde é muito elevado o volume de investimento por unidade de produto gerado. É um serviço que se caracteriza por ser de capital intensivo, onde os activos são de valor muito elevado e de longa duração, ou seja, onde as caras infraestruturas, que apresentam elevada imobilização, são concebidas e construídas para durarem muitas décadas.

A produção de água para consumo implica, assim, **elevados custos** que, directa ou indirectamente, têm de ser suportados por quem a utiliza (o que, aliás, é preconizado pela Directiva-Quadro da Água, aprovada em Dezembro de 2000, no final da presidência portuguesa da UE).

Estes custos dependem sobretudo da densidade da rede, do grau de tratamento exigido, do tipo de povoamento, da morfologia do terreno, etc. (Serra, 2004: 15).

De maneira geral, é hoje reconhecida a necessidade de realização de receitas por parte das entidades gestoras de sistemas de água e saneamento, para fazer face, senão à totalidade, pelo menos a uma parcela significativa dos seus custos (Serra, 2003: 108).

Com já se referiu anteriormente, a adopção de tais tarifas também decorre de motivos de ordem ambiental. Para além de agente dissuasor da utilização abusiva do recurso, deverá ser ainda critério a ponderar aquando da instalação de actividades/indústrias altamente consumptivas ou poluidoras, na medida em que constituirá um sinal para os

agentes económicos no sentido de um uso mais eficiente e racional da água e da protecção do ambiente.

Para assegurar a utilização racional e sustentável dos recursos hídricos, as entidades gestoras de sistemas de água e saneamento deverão ter em conta o princípio da recuperação de custos dos serviços hídricos. Desta forma, o preço a água deverá reflectir não só os custos em que essas entidades incorrem na sua “produção”, como igualmente os “custos ambientais” (externalidades negativas) e os “custos de escassez” (como preconiza a Directiva-Quadro da Água, no seu artigo 9.º).

Como já se disse, o sector da água e saneamento é caracterizado pelo facto dos seus activos serem, em grande medida, irrecuperáveis, uma vez que é impossível a sua deslocalização ou venda. De facto, decorre do elevado valor dos activos que exista uma elevada relação entre “*o valor dos activos e os custos dos serviços*” (Serra, 2003: 108).

Outra das questões importantes para o sector prende-se com a eficiência económica do serviço prestado. Na opinião de Serra (2003: 109), “*a ausência de concorrência é o factor determinante para a falta de eficiência no serviço prestado, na óptica do consumidor*”.

O sector é também possuidor de uma cultura e um *know-how* próprios, adquiridos ao longo de décadas de operação. Apesar disto, esse conhecimento não tem sido devidamente valorizado.

Em suma, como principais características do mercado da água podemos enumerar as seguintes (Bau, 2005c):

- O produto final – a água – não sofreu, ao longo do tempo, mudanças tecnológicas significativas nem as suas utilizações básicas apresentam grandes alterações;
- É um mercado de características internas, na medida em que não é possível deslocalizá-lo;
- O operador funciona em regime de monopólio natural;

- Trata-se de um mercado que funciona na dependência de movimentos sociais que se desenvolvem em longos períodos de tempo, que tem de antecipar, quer no que toca a infraestruturas de produção e de distribuição;
- A sua gestão tem de ser efectuada numa perspectiva de longo prazo, envolvendo grandes investimentos, irreversíveis e com longos períodos de amortização;

É um serviço que se caracteriza por ser capital intensivo, onde os activos são muito elevados e de longa duração, ou seja, onde as caras infraestruturas, que apresentam elevada imobilização, são concebidas e construídas para durarem muitas décadas.

- Apresenta uma responsabilidade social muito particular, que decorre da água ser um recurso vital e de importância decisiva para o desenvolvimento sócio-económico das populações;
- Possui uma forte componente ambiental, quer em termos de quantidade e de qualidade;
- O factor preço é limitado por motivações de cariz político, sendo constantemente controlado por entidades públicas;

O sector da água e saneamento representa, pois, um papel fundamental nas sociedades modernas, fornecendo serviços de interesse públicos e contribuindo para o bem-estar humano e para o desenvolvimento sócio-económico das populações.

4.4 O “MERCADO GLOBAL” DA ÁGUA

Numa economia globalizada tudo se vende e tudo se compra. Mesmo domínios que até há bem pouco tempo eram considerados sagrados – a saúde, a educação, a cultura e recursos naturais como o ar e a água – estão a passar para as mãos das grandes empresas multinacionais, com força suficiente para que os acordos e as leis internacionais vão ao encontro dos seus interesses estratégicos.

As questões relacionadas com a água têm vindo, já se sabe, a ganhar crescente importância na agenda global, no decurso das últimas décadas, perspectivando-se um forte incremento dessa posição durante o século XXI.

A importância da globalização no que diz respeito à água assume dois aspectos distintos. O primeiro prende-se com as consequências da globalização económica em geral sobre a gestão dos recursos hídricos. A integração dos diferentes elementos da economia global tem propiciado a instalação de uma dinâmica que tende a escapar ao controlo dos Governos nacionais, o que terá necessariamente implicações ao nível da gestão dos recursos hídricos, nomeadamente no que toca à poluição da água e à consequente degradação ambiental que lhe está associada. O segundo aspecto tem a ver com a globalização da própria água, consubstanciada no estabelecimento de um comércio internacional da água (a criação de um “mercado global”), à semelhança do que acontece com outros recursos naturais, como o petróleo, o carvão, a madeira, ou os produtos agrícolas. O facto de se tratar de um recurso com especificidades muito próprias faz avolumar as desconfianças quanto aos processos de exportação/importação de água, o que não acontece com tanta frequência relativamente a outros recursos. São conhecidos diversos casos de levantamentos nacionalistas/regionalistas quando está em causa a exportação de água para outro país/região (Cunha, 2003b: 49).

Importa também notar fazer a distinção entre a água “em bruto” e a água objecto de “processamento” (água engarrafada). O comércio internacional de água engarrafada – produto comercial com significativo valor acrescentado – não tem sido objecto de tanta contestação como as transacções comerciais de água “em bruto”, estando mesmo em franco crescimento em algumas regiões do mundo.

As “transacções” de água entre países que partilham uma mesma bacia hidrográfica é feita geralmente através de acordos/tratados políticos e não por acordos comerciais, o que é geralmente bem aceite pelas populações dos países em causa.

O conceito de “água virtual” a que aludimos em 2. adquire especial importância na caracterização das transacções de água entre países ou regiões, pois tem em conta a água envolvida na produção de bens e serviços. Como refere Cunha (2003b: 50), um país que opte por ser um importador de “água virtual” em vez de ser consumidor de água real pode ver aliviado o “stress” sobre os recursos hídricos.

De facto, muitos países, ao importarem alimentos, estão a diminuir a pressão sobre os seus recursos hídricos, ainda que de forma inconsciente. O comércio de “água virtual” poderá vir, nos próximos anos, a motivar decisões conscientes por parte dos países.

Como vimos, o mais visível dos resultados da globalização económica é a progressiva passagem do poder político e económico dos Governos nacionais, para as grandes empresas que se movimentam globalmente.

O problema da escassez da água é, sem dúvida, um problema global. A chamada “indústria da água” prepara-se para enfrentar grandes desafios a nível mundial.

É sabido que as reservas de água consideradas globalmente são suficientes para assegurar a sobrevivência da humanidade no presente e no futuro. O problema está, sobretudo, na desigualdade da distribuição planetária das disponibilidades dos recursos hídricos e das respectivas necessidades de consumo. Dito por outras palavras, a água não se encontra, muitas vezes, onde é mais precisa.

A globalização económica veio, de forma intencional ou não, agravar as desigualdades no acesso à água – bem vital e insubstituível –, aumentando o fosso entre os mais ricos e os mais pobres em termos do acesso a água potável e a serviços de saneamento.

Um dado que nos deverá fazer pensar: de acordo com dados da ONU, os europeus gastam 11 mil milhões de dólares anualmente em gelados, mais 2 mil milhões do que o montante que seria suficiente para fornecer água potável e esgotos a toda a população mundial.

Em matéria de abastecimento de água e saneamento, o mundo avança, pois, a duas velocidades. Se os países mais desenvolvidos centram as suas atenções fundamentalmente nos temas da qualidade, da segurança e da fiabilidade dos serviços já existentes, uma grande parte do planeta continua sem ser servida por sistemas de abastecimento de água e de saneamento.

Mas as desigualdades no acesso a água potável e a serviços de saneamento não se verificam só entre países. Num mesmo país é também comum a existência de tais desigualdades entre ricos e pobres.

Está provado que o nível de rendimentos das famílias é uma questão crucial em matéria do acesso a água potável e a saneamento. De acordo com um estudo do Worldwatch Institute, citado por Barlow (2001: 15), o domicílio de uma família que se inclua no quinto da população mais rica de países como o Peru, a República Dominicana, o Gana, tem, respectivamente, três, seis e doze vezes mais hipóteses de estar ligada às redes de abastecimento de água e de saneamento do que o de uma família que pertença ao quinto mais pobre. Uma vez que estas famílias não têm acesso aos serviços prestados por entidades subsidiadas pelos respectivos Governos, acabam por pagar mais dinheiro pela água que consomem, visto terem de recorrer a fontes ilegais ou a vendedores privados.

Ainda segundo o mesmo estudo, em Lima, capital do Peru, uma pessoa de um bairro carenciado pode pagar qualquer coisa como 3 dólares por metro cúbico de água (muitas vezes contaminada...), enquanto que um habitante de um bairro abastecido por água canalizada paga somente 30 centavos por metro cúbico de água tratada e levada a sua casa. Em Tegucigalpa, capital das Honduras, os habitantes dos bairros pobres pagam bastante mais a privados que vendem água em camiões cisterna do que pagariam para o Governo instalar sistemas de água canalizada. Situação idêntica se passa em Dhaka, no Bangladesh. Na capital da Zâmbia, Lusaka, os custos com a água ascendem, em média, a um valor que corresponde a metade do orçamento familiar.

Os povos indígenas de muitos pontos do mundo – na maioria dos casos menos preparados para as exigências da globalização, o que os torna mais vulneráveis – têm sido particularmente fustigados pela forma como a economia globalizada tem encarado os recursos hídricos dos seus territórios.

São habituais os casos de Governos que em situações de seca diminuíram ou interromperam o abastecimento de água às populações locais, não o fazendo em relação aos campos de golf frequentados por turistas endinheirados.

Em todo o planeta, muitas comunidades pobres, mas de certa forma auto-suficientes, deixaram, em larga medida, de o ser, vendo a sua existência ser cada vez mais caracterizada por uma pobreza que Barlow (2001: 15) define como “social e ecológica”. Sofrendo muitas vezes as agruras de uma deslocação cultural face ao mundo em que vivemos, essas comunidades vêem as grandes empresas multinacionais a apropriarem-se

abusivamente dos seus recursos naturais, destinados a saciar a crescente procura da sociedade de consumo global.

O acesso à água – um direito humano básico – tem, assim, vindo a ser negado a milhões de seres humanos.

A situação que actualmente existe a nível planetário no que respeita ao abastecimento de água, reflecte não só os baixos níveis de salubridade e de qualidade de vida de uma significativa parte da população mundial, como também, por outro lado, as grandes oportunidades de negócio que se perspectivam para este sector no futuro e as respectivas necessidades de investimento (Bau, 1999: 7).

Tudo o que foi anteriormente referido permite concluir que se abrirão grandes oportunidades de investimento para o sector privado, em especial nos países cujos mercados apresentam as maiores taxas de crescimento do mundo.

Há, no entanto, que ter presente outra vertente crucial: os riscos de investimento. É preciso não esquecer que muitos dos países que apresentam sérias carências no que diz respeito a abastecimento de água e saneamento são países que muitas vezes apresentam grande instabilidade a nível político, económico e social, por vezes até em situações de guerra ou de conflitos internos.

Talbot (2002) colocou em causa a viabilidade das empresas privadas multinacionais em operarem em países em desenvolvimento, pois as necessidades de financiamento daqueles países no sector da água eram em muito superiores à capacidade financeira e de predisposição para correr riscos por parte dessas empresas.

Para fazer face aos riscos a que os investidores estão expostos, na generalidade das situações, existem diversos mecanismos de redução de riscos. De entre os mais aplicados no sector do abastecimento de água e saneamento há que salientar mecanismos contratuais – como “BOO’s” (*build, operate, own*), “BOTs” (*build, operate, transfer*) e “BOOTs” (*build, operate, own, transfer*) –, mecanismos financeiros, como o recurso a fundos de estabilização de taxas de câmbio ou a obrigações de longo prazo, e a constituição de grupos financiadores, que incluem, em muitas situações, instituições financeiras mundiais, de modo a repartir o risco pelos diversos parceiros (Bau, 1999: 7).

Apesar da existência de todos os mecanismos atrás referenciados, há que frisar que o desenvolvimento de projectos na área do abastecimento de água e saneamento em muitos países envolve sempre riscos, alguns dos quais podem inclusivamente fazer perigar a viabilidade do próprio investimento.

Por esta razão, as empresas que operam no sector preferem, em muitas situações, associar-se, formando consórcios, que preferencialmente apenas serão responsáveis pela gestão dos sistemas, não se envolvendo no financiamento da construção de infraestruturas ou na tomada de posições accionistas. Ainda de acordo com Bau (1999: 7), “*operar sistemas envolve, de facto, menos riscos do que investir em activos*”.

É este o enquadramento geral da actuação das grandes empresas transnacionais do sector do abastecimento de água e saneamento. Como refere Barnett (1996, citado por Bau, 1999: 7), essas grandes empresas apresentam uma característica comum, a sua perspectiva de operarem num mercado globalizado. Refira-se que grande parte destas empresas apresenta uma grande experiência na operação de sistemas, indiscutíveis competências técnicas (levando mesmo a cabo inclusivamente actividades de I&D) e uma política comercial extremamente agressiva e eficiente (Bau, 1999: 7).

Tem-se vindo a verificar no grupo das grandes empresas multinacionais do sector uma interdependência estratégica e financeira e, conseqüentemente, uma fraca pressão concorrencial entre elas. Na verdade, em muitas situações, essas empresas estabelecem parcerias de negócio e criam consórcios para concorrerem em países terceiros e inclusivamente no próprio país. Chegam mesmo a partilhar accionistas e administradores.

Note-se igualmente que as grandes empresas que operam no sector do abastecimento de água e saneamento têm vindo a prosseguir, num número crescente de países, políticas de aquisição de outras empresas, de fusões, de criação de empresas subsidiárias e mesmo de parcerias com empresas de capitais públicos (Bau, 1999: 8).

Em França, a efectivação de *joint-ventures* entre as três maiores empresas a operar no sector, através de empresas detidas em comum, para apresentação em concursos, já foi alvo de reparos por parte do Conseil de la Concurrence⁷, que em Julho de 2002 recomendou ao Governo francês a implementação de medidas que terminassem com os

acordos e actos que permitissem às referidas empresas apresentarem-se a concursos em conjunto.

Em diversos casos, um pouco por todo o mundo, apesar de muitos contratos serem precedidos de licitações competitivas, constatou-se que muitas foram efectuadas com base em propostas por uma única empresa ou quando só existia uma única empresa concorrente (exemplos na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, República Checa, Hungria, Polónia e Roménia).

Refira-se igualmente que nos países com maior tradição de gestão delegada (França, Espanha e alguns países em vias de desenvolvimento) encontram-se situações de delegações por períodos tão longos – alguns dos quais iniciados ainda no século XIX – que constituem verdadeiros entraves à concorrência.

Os grandes grupos empresariais a nível internacional têm vindo a assumir uma política de verticalização do sector, atribuindo a empresas desses grupos as diversas actividades envolvidas na operação de sistemas de água e saneamento: projecto, consultoria, construção, fornecimento de materiais e equipamentos, recrutamento, etc..

Este facto tem óbvias implicações no mercado interno dos países em que operam (reduzindo as oportunidades de negócio das empresas nacionais), mas reveste-se de importância crucial na rentabilização da actividade das empresas internacionais, porque é aqui precisamente que podem impôr margens confortáveis.

Como refere Bau (1999: 8), *“as autoridades públicas que impõem constrangimentos na fixação do preço de venda da água, aceitam de facto pagar um sobre-custo pelas actividades necessárias ao abastecimento do produto final. Limitado o preço deste, é nos referidos sobre-custos potenciais e na exploração dos segmentos de mercado e das actividades acessórias do fornecimento do produto final que está a oportunidade estratégica das empresas que exploram este mercado”*.

Como vimos, o mercado da água é um mercado global e complexo. Poder-se-á mesmo dizer que a exploração desta complexidade, decorrente da verticalização e do carácter global, é absolutamente fundamental no estabelecimento das estratégias para a gestão dos grupos que operam neste sector.

⁷ Conseil de la Concurrence – Décision n° 02-D-44 du 11 Juillet 2002

Coloca-se então a pertinente questão: tendo em conta a globalização da economia, o avanço de políticas de promoção da lógica neo-liberal, as crescentes necessidades de investimento em matéria de serviços de abastecimento de água e saneamento e a forte posição de grandes grupos económicos transnacionais a operar no sector, qual a via a seguir no futuro?

Dever-se-á apostar numa óptica de liberalização e privatização dos serviços de água e saneamento, fomentando o domínio das grandes empresas, como advogam alguns, ou, por outro lado, dadas as características únicas do bem em causa – a água –, será preferível adoptar uma lógica de serviço público, que garanta a universalidade do acesso a água de qualidade e a saneamento? As respostas a esta e a outras questões estão em cima da mesa.

4.4.1 PRINCIPAIS ACTORES NO MERCADO INTERNACIONAL

Actualmente, o mercado internacional da água caracteriza-se por apresentar uma vincada concentração, em que duas empresas multinacionais – **Suez/Ondeo/Lyonnaise des Eaux** e **Veolia/ex-Vivendi/Générale des Eaux** – dominam cerca de **70 % do mercado privado mundial**.

As grandes multinacionais do sector constituem, desta forma, um “*oligopólio estável e relativamente fechado*” (Bau, 2007a), que não favorece a entrada de novas empresas concorrentes no mercado, mesmo daquelas fortemente implantadas noutros sectores de actividade e dotadas de solidez económica e financeira.

É exemplo desta situação o caso Azurix (detida pela Enron, empresa norte-americano do sector energético), que fracassou por completo a sua entrada no mercado da água. Uma das principais razões que conduziram a este desfecho está relacionada com os fracos resultados obtidos em situações de concorrência com as grandes empresas francesas, de superior capacidade financeira, a qual lhes permitiu aceitar menores taxas iniciais de remuneração do capital investido e ganhar os concursos.

O domínio da Suez e da Veolia tem inclusivamente aumentado, se atendermos ao facto de alguns actores importantes terem saído de cena nos últimos anos. Desde 2004, quer a Suez quer a Veolia – apesar de terem reduzido as suas actividades a nível mundial – mantiveram as suas operações na Europa, embora com alguns reposicionamentos.

O grupo Veolia – que continua a manifestar a pretensão de expandir as suas actividades a nível mundial – vendeu a sua participação na britânica Southern Water e expandiu-se para a Eslováquia, enquanto que a Suez aumentou a sua participação no Reino Unido através da aquisição, pela Agbar, da Bristol Water. Ambas as empresas, em particular a Veolia, operam na Roménia, e têm estado activas na procura de oportunidades para penetrar em países limítrofes da União Europeia, em especial do antigo Bloco de Leste, incluindo a própria Rússia.

A partir de 2000, as principais multinacionais no sector da água viram-se confrontadas com sérios problemas, designadamente com a resistência das populações aos aumentos do preço de venda da água e ao processo de privatização dos sistemas de abastecimento de água e saneamento; com o cancelamento ou mau desempenho de alguns contratos (são exemplos Manila, Jacarta, ou Atlanta, nos EUA); e com elevadas perdas em contratos.

Por outro lado, o crescimento esperado nos EUA não se veio a concretizar.

Na sequência da apresentação, em 2002, do “caderno reivindicativo do sector privado”, por J. F. Talbot (Talbot, 2002), um dos máximos responsáveis pelo então terceiro operador a nível mundial, e do Painel Camdessus (WPFWI, 2003), as grandes empresas multinacionais a operar no sector consideraram que as suas pretensões não tinham sido suficientemente atendidas.

A partir de então, as orientações estratégicas das grandes empresas têm passado pela redução da sua posição nos países em vias de desenvolvimento e nos países que enfrentam dificuldades políticas e/ou económicas. Muitos grupos e empresas multinacionais têm assim procurado sair ou reduzir a sua presença no mercado da água. Como referem Hall e Lobina (2007: 3), esta tendência é visível à escala mundial, com a retirada de empresas dos países em desenvolvimento, mas também na Europa.

Os grupos dominados por outros sectores têm vindo a vender os seus interesses no mercado da água. Entre esses grupos estão o Bechtel, Bouygues, E.on, RWE (em parte) e Vivendi (por via da separação da Veolia). Para além da Suez e da Veolia, as empresas especializadas no sector da água estão igualmente a ou a vender as suas participações no mercado internacional – casos da Anglian Water, Severn Trent ou Thames Water – ou

estão a procurar reduzir a sua presença, quer na Europa quer a nível mundial – são exemplos a SAUR, United Utilities ou Berlinwasser (Hall e Lobina, 2007: 3).

Porém, como referimos, existem algumas excepções à tendência atrás exposta, protagonizadas pelos grupos espanhóis FCC e Sacyr/Vallehermoso. O grupo FCC tomou, em 2006, a decisão de alargar as suas actividades no sector da água para além das fronteiras espanholas, adquirindo uma concessão na República Checa. Já o grupo Sacyr/Vallehermoso, também do sector da construção, decidiu entrar no mercado da água, desenvolvendo actividades em Espanha, em Portugal e no Brasil. O grupo japonês Marubeni também tentou a sua entrada neste mercado, mas não se decidiu pela compra das operações internacionais da alemã Berlinwasser.

A SAUR mantém-se como uma grande operadora em França, estendendo as suas actividades no sector da água a Polónia e Espanha, mas estará prestes a deixar a sua concessão mais antiga, em Valência (Espanha).

A United Utilities, presentemente o único grupo internacional proveniente do Reino Unido a operar no sector, mantém dois contratos na Europa de Leste, embora esteja a reduzir a sua presença num deles, na capital da Estónia, Tallinn.

Os outros grupos presentes em vários países europeus têm uma participação muito mais pequena e regionalmente concentrada: a RWE, a Berlinwasser e a Gelsenwasser operam apenas na Alemanha e na Europa central. Note-se que a operação das duas primeiras está fortemente ligada à Veolia e/ou à Suez. Os grupos espanhóis FCC e Sacyr/Vallehermoso concentram os seus interesses no sector, como vimos, na Península Ibérica.

Existe um núcleo central de países (República Checa, França, Hungria, Espanha e o Reino Unido) onde as privatizações no sector da água são prática comum, e um outro grupo de países, no qual se inclui Portugal, onde são relativamente poucas ou nenhuma as privatizações (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Finlândia, Holanda, Itália, Noruega, Polónia, Roménia, Suíça, Suécia). De entre estes, apenas a Roménia se tem mostrado disponível para aumentar significativamente as privatizações no sector da água.

Hall e Lobina (2007: 3) defendem que em todo o restante continente europeu existem poucas perspectivas de aumento das privatizações no sector.

Quadro 4 – Principais multinacionais do sector da água com actividade na Europa.

Grupo	País	Perspectiva de crescimento	Países onde operam
FCC/Aqualia	Espanha	+	Espanha, República Checa, Itália, Portugal
Sacyr Vallehermosa/Valoriza	Espanha	=	Espanha, Portugal
Veolia	França	+	República Checa, França, Alemanha, Itália, Roménia,
Suez	França	=	República Checa, França, Alemanha, Hungria, Itália,
SAUR	França	-	França, Espanha, Polónia
United Utilities	Reino Unido	-	Reino Unido, Estónia, Bulgária, Polónia
Gelsenwasser	Alemanha	-	Alemanha, Hungria, Polónia

Fonte: Hall e Lobina (2007)

Não deixa de ser sintomático que o país que lançou a gestão delegada de serviços públicos, – a França – defenda o controlo francês das suas empresas essenciais, algumas delas com significativa presença no mercado internacional. É o caso recente da fusão Suez-GDF, e o “spin-off” da Suez Environment, gigante mundial na gestão privada da água, com a garantia de controlo por parte de capital francês e com a presença de capitais públicos.

Também a SAUR foi objecto de uma nacionalização parcial, após a sua venda à PAI pelo grupo Bouygues, situação que gerou em França alguma apreensão, decorrente da possibilidade da sua aquisição por uma empresa estrangeira de “private equity”. A SAUR acabou por ser adquirida por um consórcio francês, no qual a “Caisse des Dépôts et Cosignations” (banco público) detém 47% do capital.

Surgiram no mercado algumas empresas públicas – da África do Sul, da Holanda, do Uganda, da Áustria e de Portugal – a operar fora do seu país de origem. Também apareceram empresas privadas em Hong Kong (Cheung Kong Infrastructure) e na Malásia (YTL, empresa do sector energético) que apesar de controlarem, cada qual,

uma empresa do sector da água em Inglaterra, não se têm mostrado particularmente activas fora do seu país de origem, exceptuando algumas parcerias pontuais.

Também na Rússia, está em curso uma verdadeira onda de privatizações no sector da água, dominada por empresas subsidiárias dos gigantes da energia UES e Gazprom, que, contudo, ainda não se expandiram para o exterior do país.

O facto é que a grande maioria das entidades gestoras de serviços de água na Europa continua sob propriedade pública. Como notam Hall e Lobina (2007: 4), de entre aquelas que foram ou continuam a ser privadas, não existe um padrão de propriedade emergente para substituir as multinacionais.

Verificou-se mesmo que entidades públicas recompraram a propriedade de empresas do sector da água, com o Estado francês no caso da SAUR e Elber na Alemanha, assim como de alguns municípios no caso da Gelsenwasser, igualmente na Alemanha.

Noutros casos, foram empresas locais que adquiriam posições accionistas de multinacionais (como a GW-Borsodviz, na Hungria) e houve mesmo situações de compra de acções pelo público, como no caso de Tallinn, na Estónia.

Nos últimos tempos, e a nível geral, tem-se vindo a verificar que quase todas as empresas multinacionais estão a tentar vender as suas subsidiárias que operaram no sector da água. A questão é que quase ninguém tem manifestado interesse em comprá-las, excepto investidores de “private equity” e um ou dois grupos espanhóis (Hall e Lobina, 2007: 5).

4.5 MODELOS DE GESTÃO NOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO

Apesar da grande maioria das entidades gestoras de sistemas de água e saneamento em todo o mundo serem de cariz municipal, apresentam um extenso leque de modelos de organização e de formas de gestão. Não existe um modelo universal de gestão.

A nível mundial, os serviços de abastecimento de água e de saneamento são, em grande maioria, geridos por entidades públicas (cerca de 95% da população ligada a sistemas de abastecimento). Na Europa este número não é tão elevado, mas ainda assim o sector

público é responsável por aproximadamente 79% da população ligada a sistemas de abastecimento.

Por exemplo, na Inglaterra e França o sector da água é gerido em grande parte por empresas privadas, enquanto que em Espanha cerca de 50% do mercado é gerido por concessões atribuídas a operadores privados.

Em França, cerca de 75% da população é servida por sistema geridos por empresas privadas, estando o mercado gaulês repartido pelos três gigantes privados do sector: Vivendi, Suez-Lyonnaise e SAUR. Os municípios têm legalmente disponíveis três opções distintas em termos da contratualização dos serviços com esses operadores privados: concessões de obra pública e de serviço público, com destaque para os contratos de *affermage* (“arrendamento” de serviços), contratos de gestão ou de prestação de serviços.

Não deixa de ser surpreendente que nos EUA, país conhecido pela defesa intransigente dos valores do livre mercado e da iniciativa privada – mais de 90% dos serviços municipais de água já estiveram nas mãos de operadores privados –, praticamente todos os serviços urbanos de água e saneamento sejam hoje assegurados por entidades públicas.

Na esmagadora maioria dos países europeus, apesar de haver um diferente grau de envolvimento do sector privado neste domínio de actividade, a gestão de serviços de água e saneamento é eminentemente pública. Em muitos deles, não obstante as infraestruturas serem públicas a sua gestão é efectuada por entidades privadas, através de regimes de concessão, em diferentes moldes. Efectivamente, grande parte dos países europeus caracteriza-se pelo predomínio de modelos de gestão empresarial (pública, privada ou mistas).

No continente europeu, apenas na Inglaterra e nos Países de Gales a propriedade dos sistemas é privada. Mas nem sempre foi assim. Até ao início da década de 1970 existiam nesses países mais de uma centena de entidades gestoras, que em 1974 foram aglutinadas em 10 entidades gestoras públicas de grande dimensão, as quais foram privatizadas em 1989, durante o mandato de Margaret Thatcher.

Na Alemanha e em Itália apenas cerca de 8% do mercado do abastecimento de água e do saneamento é que está a ser gerido pelo sector privado.

De tudo o que foi tido até aqui está bom de ver que na Europa muitos têm sido os modelos adoptados na gestão de sistemas de água e saneamento. Um estudo da EUREAU (1997) sistematizou e classificou esses modelos de gestão em 5 tipos principais:

- ***Gestão Pública Directa***, onde a gestão é efectuada pelos serviços municipais ou por uma entidade municipal dotada de autonomia;
- ***Gestão Pública Directa com recurso a estruturas intermunicipais ou regionais***, de natureza empresarial ou associativa, mas com a participação das entidades locais;
- ***Gestão Pública Delegada***, na qual um município, um grupo de municípios ou entidades locais de nível mais elevado, criam uma entidade de natureza associativa ou cooperativa ou uma empresa de capitais municipais, ou municipais e de outras entidades públicas, e nela deleguem a gestão dos sistemas;
- ***Gestão Delegada Mista ou Privada***, em tudo semelhante à modalidade anterior, com a excepção de a gestão do sistema não ser pública, mas sim mista ou privada;
- ***Gestão Privada***, na qual a propriedade e a gestão do sistema cabem a entidades privadas.

Esta interessante variedade de modelos de gestão de sistemas de água e saneamento mistura regimes de propriedade bastantes diferentes (público, privado, comunal, de acesso livre, etc.).

O certo é que estes regimes de propriedade, e suas combinações, não têm sido objecto do necessário estudo aprofundado. Os modelos de privatização impostos pelas grandes

instituições financeiras mundiais têm-se sobreposto à valorização de modelos de gestão que deram provas de eficiência na gestão, ao longo de dezenas de anos.

Também há que referir que é relativamente comum a segmentação entre os sistemas em “alta” e em “baixa” e entre água e saneamento, em diversos países europeus, casos da Alemanha, Bélgica, Itália, Espanha e França, entre outros países.

Foram igualmente contemplados na análise – contestável – efectuada em Portugal no âmbito do PEAASAR II, que abordaremos adiante, três aspectos distintos, que importa realçar:

- A intenção de introduzir e/ou aumentar a concorrência (sempre e onde tal for possível);
- A intenção de garantir o interesse público;
- A integração destes dois aspectos no respectivo contexto político, social e cultural.

4.6 A PARTICIPAÇÃO DO SECTOR PRIVADO NOS SERVIÇOS DE ÁGUA E SANEAMENTO

A participação do sector privado na gestão de sistemas de água e saneamento não começou ontem. Com efeito, os alvares da presença de interesses privados na prestação de serviços de água e saneamento remontam a meados do século XIX, período histórico em que estava fortemente enraizada a convicção de que o sector privado era intrinsecamente mais dinâmico, produtivo e eficiente e que as entidades privadas eram superiores às instituições públicas em matéria da prestação de serviços de vária ordem. A confiança na economia de mercado estava no auge.

Já em 1846, na sua obra “*A Ideologia Alemã...*”, Karl Marx formulava uma alternativa ao sistema político-económico vigente. Escrevia Marx: “*sob a propriedade privada, as forças produtivas recebem um desenvolvimento apenas unilateral, tornam-se forças destrutivas para a maioria (...) Chegou-se, portanto, a um ponto tal em que os indivíduos têm de apropriar-se da totalidade existente das forças produtivas, não só*

para alcançarem a sua auto-ocupação, mas principalmente para assegurarem a sua existência” (Marx, 1846).

Durante o século XIX e nos inícios do século XX, a água era encarada como um “bem privado”, cuja posse e exploração era regida por tratados de Direito Civil sobre questões de águas entre vizinhos, numa sociedade de contornos vincadamente rurais. Depois, com a emergência do Estado na vida económica e social dos diferentes países, a água passou a ser entendida como um “bem público nacional”, cuja posse e exploração cabia ao Estado, ou a concessionários por ele directamente fiscalizados. Com o advento da Globalização, as questões da água galgaram fronteiras e passaram a ser objecto do Direito Internacional (Amaral, 2003: 7).

De facto, a iniciativa privada desempenhou um papel muito importante no desenvolvimento dos serviços de abastecimento de água e de saneamento, em especial nos países europeus mais industrializados – com destaque para a Inglaterra, berço da Revolução Industrial, e percursora da aplicação das regras do mercado livre ao sector da água, mas também França – e nos Estados Unidos, sendo depois exportado, por exemplo, para países da América Latina.

Este modelo centrado na economia de mercado deu lugar ao surgimento de inúmeras pequenas empresas, que operavam normalmente nos centros urbanos mais ricos e desenvolvidos, onde abasteciam preferencialmente as zonas mais prósperas. Reinava uma “cultura elitista”, que sustentava que apenas tinha direito à água quem por ela pudesse pagar.

Desde muito cedo, esta visão começou a ser contrariada por uma outra, de carácter universalista e que de forma mais sensível se apercebia dos impactos negativos, sociais e ambientais, do modelo vigente. Partilhava destas posições um complexo sistema composto por diversas forças políticas e sociais, posicionadas em pólos opostos do espectro político, em que se incluíam alguns destacados arautos da economia de mercado livre.

Conforme refere Castro (2005a: 3), o crescente imperativo social com respeito à necessidade de garantir o acesso universal à higiene e ao saneamento confrontou a cultura prevalecente entre as elites económicas e políticas de que os serviços de água só deviam ser prestados a quem os pudesse pagar.

O avanço da corrente universalista ganhou força com as epidemias relacionadas com a falta de água e de condições sanitárias, particularmente a de cólera, que não conheceu fronteiras sociais e ceifou a vida a milhares de pessoas.

O aumento do número de mortos em virtude da falta de água e de saneamento levou a que as autoridades municipais comessem progressivamente a procurar alterar a situação. Primeiro, por regulação dos serviços, através da celebração de contratos entre as autoridades e as empresas privadas. Perante o falhanço desta modalidade como indutora de mudanças positivas no comportamento dessas empresas, muitas das autoridades municipais resolveram chamar a si a prestação destes serviços os serviços de água e saneamento, mediante a sua municipalização directa Castro (2005a: 4).

Foi neste contexto que foram desenvolvidas as redes de esgotos, uma vez que as entidades privadas não se disponibilizaram para enfrentar os desafios crescentes em matéria de recolha, tratamento e rejeição de volumes cada vez maiores de águas residuais.

Nos finais do século XIX estava criada uma visão mais universalista, uma “consciência sanitária”, que defendia que os serviços de água e saneamento – entre outros bens e serviços essenciais – não podiam ficar sob os desígnios do mercado livre, constituindo-se a sua prestação antes como um dever social e moral que recaía necessariamente nas mãos dos poderes públicos (Castro, 2005a: 5).

Como sequência lógica do referido anteriormente, instalou-se, no início do século XX, nos países mais desenvolvidos, mas também em países da sua periferia, um modelo de governabilidade – aqui entendida na perspectiva de Castro (2005a: 5), como o estabelecimento dos critérios centrais que orientam o funcionamento social, a adopção de certas metas colectivas, assim como dos valores e métodos para as atingir – muito centrado na premissa de que cabia ao Estado assumir um papel de ordenamento e direcção do desenvolvimento social, que se cimentou durante a crise entre as duas Guerras Mundiais e no período pós II Guerra Mundial, até finais da década de 1970.

Este modelo de governabilidade esteve relacionado com a criação de burocracias estatais, especializadas na gestão da água, na esteira do chamado “racionalismo administrativo”, uma conjugação entre os conhecimentos científicos e técnicos dos

processos físico-naturais envolvidos na gestão da água e a profissionalização burocrática do Estado (Castro, 2005a: 5).

Apesar de em muitos países desenvolvidos este modelo de governabilidade ter dado bons resultados no que concerne a universalização do acesso a serviços de água e saneamento, não é menos verdade que na maioria dos países periféricos o Estado falhou em grande medida a obtenção de resultados similares.

O processo de privatização dos serviços de água e saneamento ganhou alento, ainda que de forma subreptícia, por volta de meados da década de 1970, quando os ideais privatistas ganharam novo alento e puseram em causa o papel do Estado, revigorado após a II Guerra Mundial.

No contexto da crise mundial desencadeada pela dívida externa contraída pelos países sub-desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento junto do Banco Mundial (BM) ou do Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir da década de 1970, dá-se início a um processo de implementação das chamadas “Políticas de Ajuste Estrutural” (PAE), que já conheceram diferentes gerações, níveis e processos ao longo dos anos.

Estes instrumentos económicos foram largamente utilizados para impor condições que viriam a permitir a abertura das economias do “terceiro mundo” a um novo modelo económico, dominado pelo capital transnacional, que, como moeda de troca, pretendia assegurar o que entendia como os seus “direitos” nos países em questão, nomeadamente o acesso a recursos estratégicos (Soto, 2005: 2).

As políticas promovidas ou implementadas pelas instituições financeiras mundiais, como o BM e o FMI, conduziram, em muitas situações, ao estrangulamento das autoridades e serviços públicos, em especial dos países mais carenciados, ao negar-lhes o acesso a fontes de financiamento para renovação e extensão das suas redes de água e saneamento. Efectivamente, a redução ou cancelamento da possibilidade de contracção de empréstimos junto dessas instituições financeiras, assim como outros mecanismos financeiros asfixiadores para os organismos públicos, criaram as condições ideais para a entrada em cena de capital e de formas de gestão privadas. Sob esta forma de pressão, os países que quisessem ver concedidos empréstimos teriam de privatizar os seus serviços, muitas vezes sob a humilhação de o ter de dizer publicamente.

Em diversas partes do mundo eclodiram pressões e protestos sociais contra o FMI e o BM, que levaram a que os recursos económicos com destino a esses países tivessem que fluir por outros canais – os chamados bancos continentais, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento ou o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento – que não impusessem limites ao investimento e que observassem as normas internacionais em matéria de ambiente e de direitos humanos.

As pressões que continuaram a ser exercidas, agora sobre os bancos continentais, para garantir que os mesmos se sujeitassem às normas internacionais de ambiente e de direitos humanos, fizeram com que o capital fosse transferido para bancos multilaterais regionais – de que são exemplos o Banco Norte-Americano de Desenvolvimento, o Banco Islâmico de Desenvolvimento ou o Banco Caribenho de Desenvolvimento –, cujas actividades eram menos conhecidas por parte da sociedade.

Os Governos nacionais, querendo ser membros desses bancos regionais, e ter acesso às respectivas ajudas financeiras, contratos de investimento e privatizações, começaram a solicitar a sua adesão, o que, em muitos casos, promoveu e acelerou os processos de privatização durante a década de 1990 (Soto, 2005: 2).

Em todo este processo existem ainda outros agentes, cujo papel importa analisar: as Agências de Crédito e Exportação (ACE). As ACE's são instituições financeiras criadas pelos Governos de países desenvolvidos com o objectivo central de impulsionar o seu comércio externo. As ACE's colocam dinheiro público nas mãos das grandes empresas dos seus países para subsidiar as exportações. Muitos são os países desenvolvidos que têm ACE's e que canalizam fundos públicos para empresas nacionais de carácter transnacional ou Governos estrangeiros, no sentido de financiar projectos que consideram economicamente rentáveis, em diversas áreas, como a indústria mineira, a prospecção petrolífera, a energia nuclear e a água.

As ACE's concedem créditos para a elaboração de projectos, consultoria técnica, construção e manutenção de infraestruturas, garantem seguros de risco comercial a uma empresa privada que invista no estrangeiro, em caso de falhanço da sua actividade, e seguros de risco político, em situações de conflito ou de embargo de bens por parte dos Governos nacionais dos países onde operam.

Naturalmente que os fundos concedidos pelas ACE's nos países sub-desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento são-no a troco de que este o empregue preferencialmente na aquisição de bens e serviços a empresas do país concedente.

O que parece claro é que as ACE's também não cumprem, em muitas situações, as normas e regulamentos internacionais com vista a um desenvolvimento sustentável e justo, a um ambiente limpo e saudável e ao respeito pelos direitos humanos. Ao invés, as ACE's são, em muitos casos, responsáveis por pressões no sentido da privatização e da total liberalização dos preços (por exemplo, da água), com o fito principal de que os Governos locais não controlem os ímpetus das empresas dos seus países.

A “Declaração de Mesum”, subscrita em 1998 por um conjunto de organizações não-governamentais reunidas naquela cidade alemã, veio exigir o estabelecimento e implementação de normas ambientais a aplicar por todas as ACE's. A pressão para que o capital transnacional também se submeta a regras ambientais também já chegou a instituições financeiras privadas. Em 2004, procurando contrariar esta tendência, o FMI e o BM lançaram uma estratégia concertada com vista a “descentralizar” junto dos Governos nacionais, as normas ambientais e de direitos humanos.

Na tentativa de tornar a água num bem comercial, como qualquer outro, e deixar de ser um bem público, as grandes empresas transnacionais que se movimentam no sector da água procuram ter como aliados os Governos dos países mais desenvolvidos e ricos (que, desde 1975, integram o G-7, actualmente G-8). Note-se que datam precisamente deste período o início da aplicação das PAE, promovidas pelo FMI e pelo BM, e que cinco desses países (EUA, Reino Unido, França, Alemanha e Japão) detém o controlo de, aproximadamente 35% e 50% (Soto, 2005: 4) dos votos para a definição das políticas do FMI e do BM.

Não será de mais referir que a imposição de condições aos países mais pobres tem tido sobretudo lugar em contextos nos quais se pretende, de uma forma global e supranacional, que prevaleçam os “direitos” das grandes empresas transnacionais.

Também um marco importante em todo este processo foi a criação, em 1994, da Organização Mundial do Comércio (OMC), que veio substituir o Acordo GATT, no papel regulador das importações e exportações. Com a OMC ganhou força a estratégia

de imposição de novas regras comerciais no que toca a bens e serviços, nos quais se inclui o sector da água.

No terceiro “Fórum Mundial da Água”, que teve lugar no Japão, as grandes empresas transnacionais que operam no sector da água propuseram a criação de seguros de risco e de garantias para protecção de investimentos por elas efectuados, com o apoio do FMI, do BM, de ACE´s e de outras instituições financeiras.

O próprio BM tem vindo elaborar os seus diagnósticos para o sector da água de modo a justificar a protecção dos investimentos realizados por empresas privadas.

Em alguns países, o processo de imposição de condições por parte do FMI e do BM parece estar bastante facilitado (vários factores podem estar na base destas situações, como a dependência económica face aos grandes países investidores, interesses particulares, das classes governantes, etc.).

Noutros, este processo passa por diferentes estágios, que incluem a “descentralização” do aparelho e dos serviços do Estado, com vista a facilitar a implementação de tais políticas, a promover alterações legais e a impossibilitar o acesso das populações às tomadas de decisão sobre a gestão da água, entre outros aspectos.

Em suma, ao longo dos últimos 30 anos, o conceito de privatização evoluiu, com reflexos óbvios, ao nível global, no sector da água e do saneamento. Em termos gerais, o processo de privatização dos serviços conheceu três gerações:

- ***1ª geração***

A ânsia privatizadora recaiu essencialmente sobre os activos dos Estados, em particular nas suas empresas produtoras, agrícolas ou industriais.

- ***2ª geração***

As atenções foram focalizadas nalguns serviços dos Estados.

- ***3ª geração***

O enfoque centrou-se nos chamados “recursos nacionais e estratégicos”: serviços ambientais, biodiversidade e água.

O conceito de privatização encontra-se, como vimos, directamente relacionado, na maioria das actividades económicas, com a alienação da participação do Estado como operador a entidades privadas. No caso de sistemas de água e saneamento, o conceito de privatização é, em geral, mais alargado, podendo ir mesmo até à adopção de normas de direito privado na gestão e exploração de tais sistemas.

O conceito de privatização desdobra-se em três formas: a privatização “material”; a privatização “organizacional”; e a privatização “jurídico-formal” (Marques e Monteiro, 2004: 43). Por privatização “material” entende-se a alienação pelo Estado do sector público empresarial, mediante a venda de empresas ou de outras participações sociais, a privados. Por outro lado, a privatização “organizacional” prende-se com a transferência de responsabilidade pela execução de uma tarefa para uma entidade privada. Já por privatização “jurídico-formal” entende-se a passagem de entidades ou empresas públicas, sujeitas, ainda quem em parte, ao direito administrativo, a sociedades de capitais públicos, sujeitas ao direito comercial. Para alguns autores (Estorninho, 1996, citado por Marques e Monteiro, 2004: 43)), esta forma de privatização reflecte a transição das organizações públicas para a esfera do direito privado.

Num estudo desenvolvido por Neal *et al.* (1996), citado por Cunha (2003b: 52), são apontadas os principais tipos de motivações que têm levado os Governos nacionais a optarem por soluções privatizadoras, no que toca à água e aos serviços com ela relacionados.

- Motivações de **carácter ideológico**, derivadas da convicção de que é desejável uma diminuição da participação do sector público no sector da água;
- Motivações de **carácter social**, que resultam da ideia de que a privatização dos serviços de água tenderá a satisfazer melhor as necessidades de água;
- Motivações de **carácter comercial**, decorrentes do entendimento de que o sector privado é mais eficiente do que o sector público;
- Motivações de **carácter financeiro**, assente na convicção de que o sector privado está mais apto para captar investimentos e mobilizar capitais;

- Motivações de **carácter pragmático**, que consideram que o sector privado é mais eficiente na exploração dos serviços de água e saneamento;

Num artigo incluído no número de Maio de 2000 da revista norte-americana “Fortune” pode ler-se: ***“A água promete ser no século XXI o que o petróleo foi no século XX, uma importante mercadoria que determina a riqueza das nações”*** (revista “Fortune” citada por Soto, 2005: 1). Segundo o mesmo artigo, converter a água num recurso estratégico de múltiplos usos e modalidades de exploração de mais-valias retoma uma abordagem geoeconómica e geopolítica já prosseguida relativamente a *“outros recursos comerciais”*.

A este propósito, Soto referiu ainda que ***“a água é o recurso das últimas trincheiras à privatização, em torno do qual se disputam novos mercados, para venda de grandes volumes de água, rotas comerciais, apropriação das origens de água, a vários níveis, rural e urbano, por um, agro-pecuário, industrial e doméstico, por outro”*** (Soto, 2005: 1, 2).

Analizando as alterações constitucionais e legais verificadas em diferentes países no sentido da aprovação de “leis da água” que criem as condições necessárias para o estabelecimento de um “mercado da água” e sua consequente privatização é possível detectar alguns aspectos comuns (Soto, 2005: 8):

- Modificação constituição e legal do estatuto da água, passando do conceito de “bem público” ou “bem natural” para o de “bem económico”, “bem comercial”, “bem estratégico” ou “bem privado”;
- Criação de campanhas publicitárias de larga escala, destinadas a fazer passar a mensagem junto da opinião pública de que *“perante a crise da água, a única solução viável é a privatização”*, ou que *“o investimento privado contribuirá para a melhoria do serviço, reduzindo os custos e alargando-o a toda a população”*;
- O Estado concessionaria – por longos períodos de tempo, com possibilidade de renovação – a gestão de sistemas de água e saneamento, a operadores privados, nacionais ou internacionais. A figura legal da “concessão” pode incluir todo (ou parte) do chamado “ciclo urbano da água”: propriedade sobre as origens da

água, sua captação, tratamento, transporte, armazenamento, infraestruturas, distribuição, comercialização ou cobrança de tarifas, e, ainda, a drenagem, tratamento e rejeição das águas residuais urbanas.

4.7 AS PRINCIPAIS LINHAS DE FORÇA DA ARGUMENTAÇÃO NEOLIBERAL

Como já referimos abundantemente, a argumentação em torno da prossecução de uma via neoliberal para a gestão de serviços públicos – como a saúde, a energia, ou as telecomunicações – tem ganho novos adeptos nas últimas décadas. Também na gestão de sistemas de água e de saneamento, esta visão tem marcado pontos importantes.

Defendem os arautos desta via, muitas vezes sem questionar a titularidade pública do recurso, que a mais eficaz e eficiente forma de gerir um bem escasso é entregá-lo a uma entidade privada. Consideram que as subvenções indiscriminadas praticadas no preço da água conduzem ao consumo irracional de um bem que é escasso e que importa preservar. O consumidor deverá, pois, pagar um preço que cubra os custos totais dos serviços (investimento e exploração) – o princípio do “utilizador-pagador”.

No cerne da teoria neoliberal está a presunção de que o mercado, quando funcionando livremente e com informação perfeita, conduz ao óptimo da gestão. Fernando Martín, quadro da Águas de Barcelona (grupo Agbar), defende a adopção de um modelo de gestão privada quando seja conveniente entregar ao mercado aquilo que este poderá gerir melhor, com critérios económicos e independência política, de modo a conseguirem-se elevados níveis de eficiência tecnológica e económica (Martín, 2004: 3).

Nos países mais carenciados, sustenta o modelo neoliberal, as empresas privadas desempenhariam igualmente um papel de alavancagem do desenvolvimento científico e tecnológico, ao transportar consigo experiência, *know-how*, eficiência, tecnologia, etc., de que esses países tanto necessitam para o seu desenvolvimento (incremento do tecido industrial, criação de emprego qualificado, etc.).

Outro dos principais vectores da argumentação de feição neoliberal defende de que na prestação de serviços se devem distinguir claramente os papéis do *regulador* –

responsável pelo cumprimento dos níveis do serviço prestado e pela adopção de tarifas que garantam o equilíbrio económico-financeiro do serviço – e do *operador* (entidade gestora) – que tem a seu cargo a gestão directa do sistema, devendo cumprir os níveis de serviço fixados, mediante a tomada das medidas adequadas, seguindo o critério da máxima eficiência (Martín, 2004: 2). Uma das vantagens deste modelo, consideram, é que assim se evita que a mesma entidade, seja, com diz o ditado popular “juiz em causa própria”, sustentando que uma indistincção de posições pode levar a ineficiências do serviço.

Nesta perspectiva, o Estado deverá tendencialmente abandonar o histórico papel de operador – concessionando a gestão a privados – para se confinar ao papel de regulador. Tal não significa, argumentam, a perda de competências da Administração Pública sobre o recurso, continuando a garantir a titular do recurso e cabendo-lhe as funções de planificação e de controlo da gestão delegada a privados.

Argumentam ainda os seguidores do modelo neoliberal que só a iniciativa privada poderá garantir os necessários financiamentos – pesados e de longo prazo – para fazer face às necessidades do sector e ao cumprimento dos níveis de qualidade de serviço exigidos.

Os defensores da via neoliberal admitem, porém, a existência de fracassos na aplicação deste modelo, considerando, porém, que os mesmos eram previsíveis e que as circunstâncias eram, à partida, pouco recomendáveis.

Para Martín (2004: 3), os vícios de fundo, que considera não terem sido adequadamente solucionados, e que têm levado ao fracasso do modelo privatizador, são fundamentalmente as seguintes:

- Subestimação das necessidades reais dos cidadãos;
- Má definição ou instabilidade do quadro legal;
- Atribuição de funções sociais ou políticas aos operadores privados;
- Ingerências políticas na prestação técnico-económica do serviço;
- Falta de garantias do equilíbrio económico-financeiro da operação;

- Avaliação errada do “plano de negócios” por parte do operador;
- Situações de risco político e económico (cambial, etc.).

4.8 OS PROBLEMAS DO MODELO NEOLIBERAL

Assiste-se, hoje em dia, a um sensível processo de retirada das grandes multinacionais da operação de serviços de água e saneamento nos países em desenvolvimento.

Essas empresas, ao procurar assegurar a viabilidade económica e financeira das suas operações, têm manifestado reticências quanto à sua permanência em países mais pobres, onde as exigências de reduzido risco e de lucratividade limitam os seus investimentos a áreas onde o PIB *per capita* não seja muito baixo (Hall, 2003: 4).

Esta evidência vem dar força à tese que defende que os antigos modelos para a geração de lucro decorrente da privatização de serviços de água e saneamento em países em desenvolvimento já não são sustentáveis.

Na realidade, as principais multinacionais do sector – Ondeo/Suez/Lyonnaise des Eaux, Veolia/Vivendi/Générale des Eaux, SAUR – têm conhecido sérias dificuldades económicas e políticas em diversos locais do mundo (países em desenvolvimento, é certo, mas não só), vendo contratos cancelados e sendo obrigadas a reduzir a sua exposição nesses países.

Estas empresas pretendem agora não só parar a sua expansão em países em desenvolvimento, como também reduzir as actividades e os investimentos actualmente existentes.

A este propósito refira-se a sintomática posição assumida pela Ondeo/Suez/Lyonnaise des Eaux – empresa que lidera o processo de globalização do “mercado da água” –, que, em Janeiro de 2003, adoptou um conjunto de medidas que passavam pela reestruturação da dívida, por significativas alterações na sua orgânica interna e pela redefinição da sua estratégia futura.

As principais linhas de força que, daí em diante, passaram a orientar a sua postura no mercado podem ser sumariadas da seguinte forma:

- Redução da dívida (venda de activos);
- Diminuição de custos;
- Redução dos investimentos, com os novos a serem financiados a partir do *cash-flow*;
- Reorganização interna, que envolve a fusão de departamentos e divisões;
- Redução da exposição em cerca de 1/3 nos países em desenvolvimento.

Estas orientações têm vindo a ser mantidas e ajustadas desde 2003 até à actualidade.

As empresas do sector estão neste momento a exigir garantias contra todos os tipos de risco inerentes a esta actividade, e que os lucros decorrentes da mesma possam cobrir integralmente os investimentos efectuados, o que é uma manifesta impossibilidade para os países mais carenciados. Para fazer face a esta situação, estão a exigir subsídios e garantias dos bancos de desenvolvimento para poderem ligar os sectores mais pobres da população às redes de água e saneamento, o que contraria a sua postura inicial, de que o sector privado teria, desde logo, essa capacidade.

Já em 2002, um dos máximos responsáveis da SAUR, então o terceiro operador a nível mundial, J. F. Talbot, pôs mesmo em causa a viabilidade para as empresas privadas multinacionais de operarem em países em desenvolvimento, uma vez que os lucros expectáveis não compensavam os riscos envolvidos (financeiros e contratuais, entre outros). Referia aquele responsável, em suma, que as necessidades de financiamento daqueles países no sector da água eram em muito superiores à capacidade financeira e de assunção de riscos por parte do sector privado (Talbot, 2002).

Também a Vivendi já mostrou sérias reservas à manutenção dos investimentos em países em desenvolvimento, estando actualmente a reprogramar a sua estratégia de intervenção internacional no sector.

O que acontece é que as perspectivas de lucro dessas empresas dependem fortemente das receitas garantidas dos utilizadores do serviços – o que exclui os sectores mais carenciados da população – e de apoios por parte dos Governos dos países em questão.

A actividade das grandes multinacionais do sector passa agora pela redefinição dos seus mercados-alvo, voltando-se, preferencialmente, para mercados caracterizados por uma maior estabilidade.

A saída das grandes multinacionais privadas dos países em desenvolvimento constitui um rude golpe na estratégia financeira do Banco Mundial para o sector da água e saneamento a nível mundial, visto que a mesma se baseia num aumento do financiamento assente num crescente envolvimento do sector privado.

O relatório “Financing Water For All”, elaborado pelo painel “Financing Water Infrastructure”, também conhecido como Relatório Camdessus, apresentado em 2003 no 3º Fórum Mundial da Água em Quioto, também fazia referência aos problemas encontrados pelas empresas privadas do sector da água, designadamente na reivindicação de mais apoios por parte dos Governos dos países onde operam (WPFWI, 2003).

Este Relatório elenca um conjunto de conclusões/recomendações que o sector privado define como fundamentais para ultrapassar o problema global da água e do saneamento.

O Painel concluiu que, de acordo com diversas estimativas no que toca aos investimentos no sector, para o cumprimento das metas definidas para 2015 e 2025, existe uma grande diferença entre os fluxos financeiros actuais e os investimentos previstos, e que os fundos totais destinados ao sector deveriam duplicar. Na realidade, e após um ligeiro aumento verificado nos anos 1990, os fundos globais destinados ao sector da água e saneamento têm vindo a diminuir significativamente nos últimos anos (WPFWI, 2003).

Para encurtar a diferença entre os investimentos necessários para o sector e os existentes, considerou que é necessária uma diversificação das fontes de financiamento, incluindo contribuições dos Governos nacionais, de países doadores e de instituições financeiras internacionais, uma vez que o *cash-flow* proveniente das receitas das entidades gestoras apenas cobre parte dos custos envolvidos (manutenção, manutenção, reparação, etc.), sendo poucas vezes aplicado no financiamento de novos investimentos. Um outro aspecto apontado para a inversão da tendência é o clima para a ajuda oficial, que o Painel considerou melhor do que há alguns anos, o que decorre dos compromissos

assumidos pelos grandes doadores. O Painel defendeu também a necessidade do estabelecimento de uma nova “arquitetura financeira para o sector”, sustentando que a criação de um “fundo global da água” que resolva o problema não passa de uma ilusão.

Outros dos aspectos essenciais focados no Relatório “Financing Water For All” prende-se com o facto de muitos Governos centrais não darem a devida prioridade às questões da água e do saneamento, não definindo políticas claras e objectivas para o sector. O Painel salientou a importância da descentralização dessas políticas, como elemento crucial para a resolução do problema.

Na opinião do Painel, o sector da água e saneamento necessita de sofrer grandes reformas – condição essencial para gerar e absorver financiamentos de diversas fontes –, as quais deverão ser acompanhadas por um aumento das capacidades técnica e de gestão, defendendo ainda que o financiamento sustentável dos sistemas de água e saneamento requererá uma maior recuperação de custos.

Na perspectiva do Painel, os mecanismos financeiros e de investimento para os mercados emergentes, em geral, e para o da água, em particular, têm vindo a ser cada vez mais reduzidos, não sendo as perspectivas de futuro igualmente muito animadoras. Defende que deverão ser desenvolvidas novas formas de mitigação dos riscos associados ao investimento no sector.

O Painel considera ainda que o investimento privado internacional em infraestruturas tem sido muito selectivo e mais orientado para os sectores da energia, dos transportes e das telecomunicações do que para o sector da água.

Muitos projectos, inicialmente bastante promissores, têm vindo a experimentar sérias dificuldades. O Painel refere a importância das capacidades de gestão, do *know-how* e da disciplina impostas pelo sector privado, para a sua reforma e posterior desenvolvimento. Considera que é necessário ter uma visão pragmática dos custos e dos benefícios da participação privada em cada caso, tendo em atenção os diferentes tipos de envolvimento possíveis por parte do sector privado (WPFWI, 2003).

O Painel enumera algumas medidas concretas, aos vários níveis, que os Governos dos diferentes países deverão adoptar no sentido de solucionar os seus problemas em matéria de água e saneamento, que passam por dar maior prioridade às questões do

sector nos respectivos orçamentos, pela clara definição de políticas e sua descentralização, incluindo programas específicos para cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milénio, pela criação de um ambiente propício à entrada do sector privado no sector, e por um incremento na captação de fundos junto de instituições financeiras internacionais, entre outras.

Estas posições do Painel Camdessus (em 2003) e a expressa por Talbot (em 2002), atrás referenciada, explicam, em parte, as dificuldades que o sector privado experimentava e também a sua saída – em curso – de um conjunto de países.

Diversos estudos, designadamente do Banco Mundial, mostram igualmente que os investimentos privados neste sector têm vindo progressivamente a decrescer nos últimos anos, tanto em termos do número de projectos financiados como nos montantes investidos. Posta em causa está também a própria estratégia do Banco Mundial para este sector de actividade, que assenta na chamada “ajuda baseada no resultado”, em que são os utilizadores finais que subsidiam as concessões privadas.

De acordo com Martín (2004: 4, 5), as principais razões que poderão estar na base da redução de investimentos no sector da água e saneamento, que se tem vindo a verificar nos últimos anos, em especial a partir da viragem do milénio, a nível mundial, são as que se seguidamente se elencam:

- ***Os elevados volumes de investimento;***

Os elevados montantes de investimento necessários e a não garantia por parte de alguns Governos de equilíbrio económico-financeiro a longo prazo têm levado à retracção no investimento privado.

- ***A falta da cultura do pagamento da água consumida;***

Em muitos locais, ainda está enraizada a ideia de que se não se deve pagar pela água mais do que uma quantia simbólica, que na realidade não cobre os custos totais envolvidos no chamado “ciclo urbano da água”.

▪ ***As experiências negativas anteriores.***

Os fracassos na aplicação do modelo de gestão privada têm levado a que muitos Governos, organizações e populações vejam com maus olhos esta via.

Diversos exemplos comprovam que o modelo até agora vigente para a privatização dos serviços de água e saneamento, em especial nos países mais pobres, não é mais viável. O investimento privado não se tem constituído como a alavanca que se previra para o investimento adicional nesses países. A tendência, como vimos, é precisamente a oposta.

O modelo económico neoliberal e os modelos de gestão a ele associados não fazem da água um recurso renovável nem permite que esteja permanentemente disponível para que todos dela usufruam, como direito humano inalienável.

Um exemplo de rejeição do modelo neoliberal, muitas vezes citado na literatura, é o caso da cidade brasileira de Porto Alegre, mas outros existem, como o de Cochabamba, na Bolívia.

Porto Alegre (1998)

Com a chegada ao poder municipal do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1998, foi implementado um modelo de “orçamento participativo”, que veio fortalecer o controlo social e a participação da população na vida política, isto é, na discussão e na tomada de decisões que a todos interessam. A população – incluindo os mais pobres e excluídos – foi convidada a participar, de forma directa, na condução dos destinos da cidade, em geral, e dos serviços de abastecimento de água e saneamento, em particular. A partir de então, todas as acções e investimentos realizados passaram a ter em conta as opiniões da população, expressas nas reuniões plenárias do “orçamento participativo”. Desde bastante cedo, o saneamento foi considerado como uma prioridade para os cidadãos, um indicador da valorização de um ambiente saudável e de qualidade de vida urbana. Para fazer frente às sempre castradoras dificuldades orçamentais, os responsáveis municipais tiveram de estimular a criatividade, a inteligência e o potencial produtivo dos trabalhadores. Perante o papel imprescindível da água no bem-estar e no desenvolvimento sócio-económico das populações, pretendia-se implementar uma visão

holística e integradora para a gestão do ciclo urbano da água, que levasse em consideração as componentes ambiental, social e económica. Um dos objectivos traçados à partida passava pela demonstração de que era possível, a nível estadual, garantir a virtual universalização dos serviços de água e saneamento, tendo em atenção as vertentes referidas. A entidade gestora destes serviços – a CORSAN (Companhia Riograndense de Saneamento) – tornou-se num caso de modelo de frutuosa parceria entre gestores políticos, técnicos, e utilizadores do serviço, e da eficiência da gestão pública, que inspirou a adopção de medidas similares, não só no Brasil, mas também um pouco por todo o mundo (Wartchow, 2003).

Cochabamba (Bolívia, 2000)

Em finais de 1999, os habitantes da cidade boliviana de Cochabamba (a segunda maior do país), habituados a uma gestão comunitária e local da água, de raízes ancestrais, preparavam-se para um novo tempo. Era privatizada a até então rentável empresa municipal de água, responsável pelo abastecimento de cerca de 50% da população urbana da cidade e, simultaneamente, era aprovada no parlamento uma lei que expropriava o conjunto dos recursos hídricos, sistemas de rega, poços e bombas, a favor de concessionários privados. A grande beneficiária desta concessão (por um período de 40 anos) foi a Aguas del Tunari, um consórcio formado pela britânica International Water Ltd. (subsidiária da Bechtel, empresa californiana com laços que se estendem à Casa Branca), com 55% das acções, pela empresa espanhola da engenharia Abengoa Servicios Urbanos (25%) e por quatro empresas bolivianas, que repartiam equitativamente os restantes 20% das acções. Uma das primeiras medidas da Aguas del Tunari, que contou com o apoio do Banco Mundial, foi a indexação ao dólar das tarifas de consumo, a que se seguiram aumentos entre os 35% e os 200%. A empresa, monopolista, passou igualmente a vender água a distribuidores secundários, detendo ainda a possibilidade de apropriação, sem indemnização, das origens de água, superficiais e subterrâneas. A empresa tinha sede nas ilhas Caimão, conhecido paraíso fiscal. A gestão local era substituída por um apartado postal na Holanda. Perante esta situação, a resposta da população não se fez esperar. Movimentações populares levaram à criação de uma rede informal de acção colectiva, bem articulada, com uma extraordinária capacidade de mobilização em torno de um objectivo comum: a defesa da gestão social da água. Esta rede fortaleceu-se e deu lugar à Coordinadora de Defensa del

Agua y La Vida, que conseguiu congregiar sectores populares urbanos e sectores rurais indígenas. Foram desencadeadas formas de lutas legais (requerimentos no parlamento, petições, etc.) e outras ilegais (corte de estradas, queima de facturas de água, etc.). Em poucos meses, uma sublevação social, que teve o seu epílogo em Abril de 2000, alertou para a necessidade de uma gestão solidária da água, fazendo recuar os poderosos interesses privados. Não deixa de ser curioso o facto de ter sido num país pobre e dependente da América Latina que teve lugar uma das mais decisivas batalhas contra a via neoliberal.

Contrastando com a tão propalada tendência histórica inexorável no sentido da privatização dos serviços de água e saneamento, dois países – a Holanda e o Uruguai – aprovaram nos últimos anos novas leis ou emendas constitucionais que tornaram ilegal a privatização desses serviços.

Uruguai (2004)

Motivada pela insatisfação gerada pelo desempenho e pelo comportamento das empresas privadas concessionárias de serviços de abastecimento de água, em duas localidades no Uruguai – com aumentos das tarifas praticadas e uma significativa perda de qualidade da água distribuída – foi aprovada na sequência de referendo, em Outubro de 2004, com 62% dos votos, uma alteração constitucional que prevê que “*o serviço público de saneamento e o serviço público de abastecimento de água para consumo humano serão prestados exclusiva e directamente por pessoas jurídicas estatais*”⁸ A emenda refere também que as compensações que venham a ser pagas às empresas concessionárias cubram apenas os investimentos passados, que não tenham sido completamente recuperados, e que não sejam pagas quaisquer compensações por eventuais lucros futuros perdidos. O referendo foi promovido pela Comisión Nacional para la Defensa de la Agua y la Vida, que representou diversos sectores da sociedade uruguaia, incluindo os sindicatos dos trabalhadores das empresas públicas de água e saneamento e diversas organizações não-governamentais, como a REDES – Amigos de la Tierra. Na base do protesto estiveram também as pressões exercidas pelo FMI no sentido de se avançar com mais privatizações, como moeda de troca para novos

⁸ O texto completo da alteração constitucional pode ser consultado em <http://www.redes.org.uy>

empréstimos e as preocupações ambientais ligadas à exploração dos recursos hídricos do país. A alteração constitucional inclui um conjunto de elementos, de entre os quais a afirmação de que acesso a água canalizada e a serviços de saneamento constituem direitos humanos fundamentais e que as entidades gestoras desses serviços devem zelar para que as questões de ordem social se sobreponham às de ordem económica. O passo seguinte passa pela aprovação pelo parlamento uruguaio de nova legislação que estabeleça mecanismos de implementação da alteração constitucional.

Holanda (2004)

A Holanda também aprovou em 2004 uma lei que impede empresas privadas de produzirem e distribuírem água para consumo humano. Esta lei passou na câmara baixa a 9 de Dezembro de 2003 e na câmara alta a 7 de Setembro do ano seguinte. De fora do âmbito desta lei estão a drenagem e tratamento de águas residuais urbanas. Todo este processo iniciou-se em Setembro de 2000, quando o então Ministro do Ambiente holandês, Jan Pronk, apresentou uma proposta que ia no sentido das empresas privadas serem proibidas de prestarem serviços de abastecimento de água às populações. As empresas públicas ficariam com os direitos exclusivos de produção e distribuição de água para consumo humano. Quando esta lei estava a ser ultimada, o Governo caiu, na sequência do escândalo relacionado com o comportamento dos capacetes-azuis holandeses no massacre de Srebrenica, actual Bósnia-Herzegovina, em 1995. O Governo que se seguiu congelou a lei, que veio novamente a ser discutida e aprovada em 2004. Esta nova lei pode ser considerada a sequência lógica de um documento governamental de 1997, no qual se tornava claro que as concessões para abastecimento de água só seriam atribuídas a empresas detidas pelo Governo holandês. A lei estabelece claramente que os serviços de abastecimento de água só podem ser prestados por “pessoas legalmente qualificadas”, as quais, basicamente, são empresas 100% públicas, ou que reúnam atributos especiais, minuciosamente definidos na lei. O parlamento holandês foi previamente informado de que esta lei, que veda o acesso a empresas privadas à gestão de sistemas de abastecimento de água, não é conflituante com a legislação comunitária.

Os dois casos anteriormente referidos vieram demonstrar que não existe legislação internacional, ou, no caso da Holanda, comunitária, que possa proibir um país de tornar ilegal a privatização de serviços de água e saneamento. Mas os protestos contra a privatização de serviços de água e saneamento não se ficam pelos exemplos apresentados anteriormente.

Por exemplo, em 2004, a cidade alemã de Hamburgo foi palco de uma grande campanha contra as privatizações neste sector, tendo como base a então aprovada lei do referendo. No estado da Louisiana (EUA), em 2003, foi igualmente aprovada uma lei que condiciona a privatização de serviços de água e saneamento a um referendo popular prévio (esta lei foi ela própria o resultado de um referendo) (Hall *et al.*, 2005: 3).

Califórnia (2006)⁹

Também nos Estados Unidos, mais concretamente na Califórnia, têm sido diversas as comunidades que têm lutando para que as respectivas entidades gestoras de serviços de água e saneamento passem para mãos públicas. Por exemplo, em Larkfield-Wikiup (Santa Rosa, CA), a comunidade local tem batalhado na justiça para adquirir a empresa prestadora dos serviços de água e saneamento à American Water/Cal-Am, depois de esta ter avançado com uma proposta de aumento das tarifas de 36%. Os lucros desta empresa em Larkfield ascendem a 600.000 dólares anuais, o que corresponde a 250 dólares por ligação, dinheiro que a população considera mais justo que ficasse na região, o que aconteceria se a empresa fosse local. A American Water tem desenvolvido uma forte campanha contra a aquisição das empresas de água, utilizando muitas vezes tácticas que a população considera desonestas. Apesar disto, propôs uma redução de 38% das tarifas, por forma a aplacar o crescente movimento de cidadãos e consumidores desagradados com o seu desempenho. O certo é que não o faz inocentemente, muito menos perderá dinheiro com essa redução de tarifas. Ao mesmo tempo, para compensar as perdas e em Larkfield, apressou-se a anunciar um significativo aumento das tarifas em Sacramento... A RWE, proprietária da American Water, está actualmente de saída dos EUA.

⁹ Ver <http://www.foodandwaterwatch.org/water/currents-december-2006>

Caso similar é o que tem lugar 140 km a Sul de Larkfield, em Felton, onde o San Lorezo Valley Water District, que representa os consumidores, ofereceu à Cal-Am 7.6 milhões de dólares pela aquisição do sistema de abastecimento de água. Perante a recusa da Cal-Am em vender, a população prepara-se para utilizar a figura legal do “*eminent domain*” (expropriação por motivos de manifesto interesse público) para adquirir o sistema. A luta da população de Felton para adquirir o sistema de abastecimento de água prende-se com o significativo aumento nas tarifas (a empresa propôs em 2006, 105%) o que faz com que os cidadãos de Felton abastecidos pela privada Cal-Am paguem pela água que consomem o dobro do que pagam os seus vizinhos abastecidos pelo San Lorezo Valley Water District (entidade pública).

Como se referiu anteriormente, a grande maioria das entidades gestoras de serviços de água na Europa continua sob propriedade pública. Hall e Lobina (2007: 4) notam que de entre aquelas que foram ou continuam a ser privadas, não existe um padrão de propriedade emergente que venha a substituir as multinacionais.

Quase todas as empresas multinacionais estão a procurar vender as suas subsidiárias que operaram no sector da água. O que se tem verificado é que quase ninguém tem manifestado interesse em comprá-las, excepto investidores de “*private equity*” e um ou dois grupos espanhóis.

Praticamente todas as empresas que operam internacionalmente no mercado da água, exceptuando os casos, já mencionados, da Veolia e do grupo espanhol FCC, partilham uma estratégia de actuação comum, quer na Europa quer nos países em desenvolvimento, estratégia essa que passa por evitar concessões ou participações que envolvem investimentos de monta e compromissos de longo prazo.

4.9 A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS

No entender de Bauby (2001: 1), pode-se definir *regulação* como o “*conjunto de modos de ajustamento permanente de uma pluralidade de acções e dos seus efeitos, que permitam assegurar o equilíbrio de sistemas instáveis*”.

A regulação engloba duas dimensões primordiais: a *regulamentação* (o estabelecimento de leis, normas, contratos), o *controlo* do seu cumprimento e a tomada das necessárias *medidas adaptativas*, decorrentes do não cumprimento do quadro normativo.

A actividade reguladora – que associa mecanismos de intervenção estatal com mecanismos de mercado – implica a arbitragem entre os interesses dos diferentes actores em presença, permitindo que esses interesses, muitas vezes contraditórios e conflituantes, não conduzam a impasses sistemáticos, e deverá ter em conta diversos aspectos (Bauby, 2001: 1):

- A diversidade dos actores;
- As diversas escalas temporais (interesses das gerações futuras);
- As especificidades territoriais;
- As externalidades;
- etc..

Para que a actividade reguladora possa ter sucesso é imperioso que todos possam exprimir a sua visão em pé de igualdade e de forma transparente – a essência da democracia – e que a decisão seja tomada colectivamente.

Desta forma, a responsabilidade pela regulação não deverá ser desenvolvida apenas por responsáveis políticos ou por peritos do aparelho administrativo, mas sim por todos os actores envolvidos, incluindo os consumidores, os cidadãos e a sociedade em geral.

Este facto não evita a existência de efeitos perversos, mas limita a sua extensão e permite a sua rápida correcção.

Para Bauby (2001: 3, 4), as funções da regulação dos serviços públicos são as seguintes:

- ***Regulamentar*** (em função dos objectivos públicos sectoriais ou transversais);
- ***Vigiar a concorrência***;
- ***Garantir a igualdade do acesso à infraestrutura*** (monopólio natural);

- ***Acompanhar a evolução das relações entre as missões de serviço público e os operadores;***
- ***Tarificar o “serviço público”;***
- ***Repartir as rendas e o financiamento das missões;***
- ***Avaliar a eficácia económica e social dos sistemas.***

A atenção principal da actividade reguladora deverá passar pela protecção do interesse dos utilizadores do serviço, mediante a promoção da qualidade do serviço prestado e pela garantia do equilíbrio do tarifário praticado.

Por outro lado, a regulação deverá também ter em atenção a salvaguarda dos legítimos interesses das entidades gestoras do serviço, públicas ou privadas, municipais ou multimunicipais, através da garantia da remuneração dos capitais investidos (criação de valor accionista).

Os principais objectivos da regulação são (Marques e Monteiro, 2003: 12):

- Protecção dos interesses dos consumidores;
- Facilitar e promover a competição em condições de igualdade;
- Assegurar o auto-financiamento do serviço prestado (sempre que possível);
- Promoção da eficiência;
- Dar cumprimento a políticas definidas para o sector de actividade em causa.

A regulação deverá assentar nos princípios de essencialidade, indispensabilidade, universalidade, equidade, fiabilidade e de custo-eficácia aliada à qualidade do serviço.

Agindo desta forma, o Estado contribui não só para a defesa dos interesses dos utilizadores do serviço como também para a consolidação do tecido empresarial nacional.

Uma eficaz actividade reguladora pressupõe a existência de órgãos de avaliação e de procedimentos adequados. Nos anos mais recentes tem-se vindo a observar a criação de

órgãos administrativos independentes como órgãos reguladores, alheios à influência dos poderes políticos, da administração e das empresas alvo de regulação.

Os órgãos reguladores desempenham o seu papel em três vertentes essenciais:

- Protecção dos direitos dos cidadãos, no que concerne a informação e comunicação;
- Regulação da economia de mercado (concorrência) e dos interesses dos consumidores;
- Luta contra a burocracia.

É certo que, em certos domínios, os órgãos reguladores cumprem a sua função de protecção dos direitos dos consumidores, reforçando a democracia. No entanto, em determinadas áreas, esses órgãos independentes permitem aos governantes distanciarem-se da tomada de decisões em questões particularmente delicadas para a sociedade, sem que delas se desliguem, fortalecendo órgãos que não são, muitas vezes, responsabilizados pelos seus actos.

O que se passa é que esta suposta “independência” é, em muitas situações, apenas aparente. O órgão regulador não é, na prática, alheio a pressões e interesses políticos, o que podem condicionar, de sobremaneira, a sua intervenção.

Outro dos problemas da regulação passa pelo chamado fenómeno da captura do regulador pelo regulado, que deriva da existência de um desequilíbrio estrutural de informação (informação assimétrica), em desfavor do órgão regulador. Esta falta de informação atinge igualmente os consumidores, que se vêm privados de informação essencial, que não lhes é adequada e atempadamente prestada pela entidade prestadora do serviço.

Tem-se igualmente assistido à criação de órgãos reguladores considerados “inamovíveis”, dos quais emanam decisões irrevogáveis, sem qualquer controlo democrático.

Como se referiu anteriormente, o sector da água e saneamento constitui um exemplo de um sector onde existem monopólios naturais. Estes surgem quando a estrutura de custos

se caracteriza por uma diminuição dos custos marginais e médios de produção à medida que aumente a dimensão do sistema produtivo, devido à existência de economias de escala.

Nas situações de monopólio natural existem limitações à livre concorrência, (que não favorecem a entrada de novos operadores no mercado), assim como potencia a criação de um clima pouco propício à melhoria contínua da eficiência na gestão do serviço prestado.

Segundo Laffont e Tirole, (Laffont e Tirole, 1991, citados por Willner e Parker, 2002: 5), quando existem monopólios ou oligopólios de qualquer tipo, casos em que o interesse público requer regulação, não é certo que o efeito conjunto da privatização e da regulação apresente uma maior eficiência do que a propriedade pública.

Existem dois cenários institucionais alternativos para a prossecução da regulação económica de monopólios naturais:

- O Estado assume ou mantém os direitos de propriedade dos activos das empresas reguladas procedendo à sua auto-regulação;
- O Estado procede à regulação económica das entidades privadas, através de instrumentos adequados.

Uma das formas de garantir uma solução eficiente é adoptar um quadro institucional que promova a auto-regulação das empresas, mediante a criação de empresas públicas, que tendem a comportar-se de acordo com o interesse público e a actuar de forma a maximizar o bem-estar social. Existem, porém casos em que as empresas públicas seguem estratégias divergentes do interesse público.

Por outro lado, a regulação consiste num processo que tem como objectivo principal reproduzir, num mercado onde se verifica a existência de monopólio natural, os resultados que se obteriam caso estivéssemos perante um mercado competitivo.

A regulação cria como que um “mercado de competição virtual”, onde a entidade gestora é induzida a agir em função do interesse público, sem pôr em causa a sua viabilidade económica e financeira (Baptista, *et al.*, 2003b: 5).

As principais críticas feitas à actividade reguladora são as que decorrem dos cenários seguintes:

- A regulação pode afectar a capacidade inovadora das empresas;
- Quando os mercados são contestáveis;
- Os benefícios líquidos da regulação sejam negativos.

No caso de estarmos perante um monopólio público, fenómeno típico das chamadas economias planificadas, estariam condenadas à partida todas e quaisquer iniciativas privadas, o que tornaria inexistente qualquer típico de competição. Os utilizadores não teriam assim hipótese de escolher o serviço que melhor sirva os seus interesses, estando confinados a um único. Se estivermos perante um monopólio privado, não regulado, poderá estar em causa o interesse dos utilizadores, sacrificado à custa do interesse económico das entidades gestoras, que pretenderão sempre maximizar o seu lucro.

A entidade monopolista poderia, assim, piorar a qualidade do serviço prestado, se isso lhe trouxer vantagens económicas. Neste cenário, outro dos principais problemas poderá advir de um expectável aumento das tarifas praticadas, como todas as implicações sociais daí decorrentes.

No caso de um serviço bastante sensível e essencial à qualidade de vida das populações, como é o da distribuição da água, poderiam ser criados graves problemas ao nível da saúde pública e do bem-estar dos consumidores. Pelo atrás exposto, adquire grande importância o papel que o Estado pode desempenhar ao nível da regulação do mercado, criando condições para simular um ambiente de competição, o que certamente dará frutos, ao nível da organização do sector, das entidades gestoras e dos utilizadores.

A regulação deverá ser entendida como uma responsabilidade dos poderes públicos. Naturalmente que a mesma não deverá implicar um aumento da burocracia da administração pública, contraproducente em relação a uma eficaz actividade reguladora.

Deverão ser, pois, as autoridades públicas a assumirem este papel de regulador responsável, que garanta o cumprimento do normativo legal por parte dos operadores e que promova espaços de participação, internos e externos aos serviços públicos, contribuindo assim para a consolidação do Estado de direito democrático.

A resposta a estes complexos problemas passa pela adopção de um novo paradigma, ou seja, por sair do “jogo a dois” entre regulador e operador, como se lhe refere Bauby (2001: 5), e passar de uma “regulação por peritos” a uma “**regulação pelos actores**”, mais eficaz e democrática. Esta “regulação pelos actores” deve contemplar alguns aspectos fundamentais:

- Basear-se na satisfação das necessidades reais dos consumidores, dos cidadãos e da sociedade;
- Englobar todos os actores envolvidos – autoridades públicas, operadores, consumidores, cidadãos, autoridades locais e nacionais, trabalhadores e organizações sindicais –, em cada nível territorial, no sentido de uma apreciação plural” da situação;
- Assegurar a transparência da informação (procedimentos, relatórios, etc.), de modo a permitir um efectivo controlo por parte da sociedade.

Como exemplos de “regulação pelos actores” podem-se apontar os casos do Comité de Controlo da Electricidade e do Gás belga – em que a concentração de uma multiplicidade de interesses tem permitido a elaboração de recomendações, quase sempre consensuais – e o regulador sueco dos correios e das telecomunicações, que, apesar de ter poderes muito limitados, tem apostado na regulação através da exposição pública dos problemas (“*sunshine regulation*”).

4.10 A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

4.10.1 ASPECTOS GERAIS

No início do século XXI, o tema da participação dos cidadãos na vida política tem vindo a adquirir uma importância crescente, assumindo-se actualmente como um dos aspectos centrais da gestão pública (Caballero e Sanz, 2004: 1).

Para Teixeira (2004: 311), a noção de *cidadania* deverá ser entendida como a participação responsável na vida pública, a qual veio incorporar uma maior ênfase na relação dos cidadãos com a sociedade – indo mais além da definição sociológica

clássica –, mediante a discussão de temáticas como a democracia participativa, a pobreza, as minorias e as questões ambientais.

A noção de cidadania engloba três níveis, alcançados sequencialmente: de uma *cidadania civil* (básica), passou-se para uma *cidadania política* e, já no século XX, a uma *cidadania social*. Isto significa que se passou de um estado efectivo de dependência do indivíduo – “ser sujeito” – para um estado posterior de independência desse “ser cidadão” (Teixeira, 2004: 312).

O conceito de “sociedade civil”, tantas vezes utilizado, radica precisamente na necessidade de estabelecer e implementar mecanismos participativos que transcendem a democracia representativa e que não restrinjam a participação política à actividade desenvolvida no seio de partidos políticos (Caballero e Sanz, 2004: 1).

Acompanhando o crescimento do chamado “sector terciário” (serviços), a participação dos cidadãos na gestão pública tem conhecido uma significativa evolução, em especial nos países desenvolvidos, de há quase cinco décadas a esta parte.

O próprio conceito de “desenvolvimento sustentável” engloba, na definição das estratégias a seguir, o directo envolvimento dos cidadãos em todas as questões com ela relacionadas, e que a eles diz directamente respeito.

Já desde a Grécia antiga se apelava à participação dos cidadãos na vida pública, como uma forma de se levar a cabo uma Democracia efectiva, e de minimizar os conflitos existentes entre as classes dirigentes e os cidadãos comuns.

A participação dos cidadãos tem sido, de uma ou de outra forma, uma constante histórica nas democracias representativas, apesar das diferenças entre elas. Neste domínio, um dos aspectos que tem sido mais abordado prende-se com o aumento e a melhoria da representatividade das democracias contemporâneas.

Podemos definir “**participação pública**” como “*todas as actividades dos cidadãos individuais que tentam influenciar, directa ou indirectamente, as decisões políticas dos diferentes níveis do sistema político*” (Caballero e Sanz, 2004: 3).

Tem-se verificado que, apesar de tudo, ainda é difícil a um cidadão, a título individual, poder influenciar decisões políticas, mesmo fazendo-o na condição de militante de um

dado partido político (a própria estrutura interna dos partidos, por norma pouco flexível, não facilita esta tarefa).

Como referem Caballero e Sanz (2004: 5), as democracias actuais tendem, cada vez mais, a retomar um carácter puramente de gestão, determinado por uma quebra de “contrato” entre o Estado e os cidadãos. Não obstante, têm sido criados diversos instrumentos com vista a incrementar as inter-relações entre os cidadãos e as Instituições políticas, aos diversos níveis. Muito por culpa de (alguns) políticos, os cidadãos não sentem, muitas vezes, como seu, aquilo que realmente lhes pertence. Efectivamente, os cidadãos sentem-se mais como “clientes” da administração pública do que como seus “accionistas maioritários”... Aqueles autores resumem alguns dos factores de desconfiança que estão na base da renúncia ou da baixa participação dos cidadãos na vida pública (Caballero e Sanz, 2004: 7-8):

- **Valores sociais** (competência, individualismo, etc.), reforçados pela influência crescente dos meios de comunicação social e pelo fraco interesse demonstrado muitas vezes pelos partidos políticos em fomentar uma efectiva participação dos cidadãos;
- **Custo de aquisição da informação**, que resulta da necessidade dos cidadãos terem uma certa formação e disporem de tempo para se informarem e compreenderem os debates políticos em causa, a cada momento. Não tendo essa formação/informação ou esse tempo, será de uma certa forma natural que os cidadãos renunciem à participação na vida pública;
- **Informação tecnocratizada e monopolizada**, o que dificulta de sobremaneira a sua chegada aos cidadãos.

A participação dos cidadãos na vida pública não se deverá quedar pela fase inicial do processo de tomada de decisões (como fazer, como financiar, como gerir...) mas igualmente no processo de execução e de avaliação/controlo das medidas tomadas, uma perspectiva convergente com a apresentada por Pierre Bauby, atrás referenciada.

Têm vindo a ser adoptadas, em especial ao nível local, diferentes mecanismos de participação dos cidadãos na vida política, o que acaba por constituir um novo suporte para os dirigentes políticos. Estes, ao incluírem os cidadãos no processo de tomada de

decisões, garantem uma maior margem de manobra em termos da “confiança social” no que concerne às medidas adoptadas, diminuindo assim a possibilidade de eclosão de conflitos sociais (Caballero e Sanz, 2004: 8).

Para López-Cabana e Cachón (2000, citados por Caballero e Sanz, 2004: 9, 10), os modos de exercer a participação pública são os seguintes:

- Exercício individual (voto);
- Apoio social informal (ajuda espontânea);
- Voluntariado (ajuda planificada);
- Movimentos sociais (mobilização);
- Associativismo (pertencer a uma organização).

Existem muitas teorias, no campo da sociologia e da ciência política, que abordam a temática da motivação para a participação dos cidadãos na vida pública.

Podem ser distinguidos três tipos de modelos de participação dos cidadãos na vida pública, a saber (Caballero e Sanz, 2004: 11):

- ***Participação nominal;***
- ***Participação relacional;***
- ***Participação real.***

Por ***participação nominal*** entende-se o conjunto de instrumentos, técnicas ou processos destinados a encaminhar questões levantadas pelos cidadãos, sem que isto implique que estes tomem parte no processo de tomada de decisões. Este modelo de participação não vincula o dirigente político, em qualquer fase do processo de tomada de decisões, funcionando como se de uma espécie de “estudo de mercado” se tratasse, de uma recolha de opiniões ou de pontos de vista sobre um determinado tema que interesse à comunidade.

A ***participação relacional*** vem ao encontro das actuais tendências de gestão pública, centrando-se não apenas nos aspectos de optimização dos recursos públicos, mas também ao nível do incremento da relevância da participação das associações de cidadãos (ONG's, associações cívicas, culturais, etc.). Este modelo de participação parte do pressuposto de que o Estado não tem legitimidade para “monopolizar” a gestão dos bens públicos, e que há espaço para a intervenção de associações de cidadãos na gestão dos mesmos. Com efeito, essas organizações podem até desempenhar um excelente papel, mas tal não garante um funcionamento interno verdadeiramente democrático, que dê voz aos cidadãos.

Por seu turno, a ***participação real*** diz respeito aos mecanismos nos quais os cidadãos não só integram o processo de tomada de decisões em termos das políticas públicas, em todas as suas fases, mas também são eles que detém efectivamente o poder de decisão, não só integrando associações de cidadãos, mas também a título individual. Aos dirigentes políticos e aos técnicos caberia o papel de executores das políticas definidas pelos cidadãos. É neste ponto que reside a principal diferença em relação aos modelos de participação dos cidadãos referidos anteriormente: neste, verifica-se uma interacção linear entre as instituições e os cidadãos. Dos três modelos referidos, é o mais inteiramente relacionado com a democracia representativa, na medida em que os cidadãos fazem valer a plenitude dos seus direitos, a cada momento.

Os mecanismos de participação dos cidadãos nas questões ligadas à água (e ao ambiente) não poderão ser significativamente diferentes dos existentes noutros sectores de actividade. Por exemplo, a participação dos cidadãos na CORSAN (Rio Grande do Sul, Brasil) faz-se no contexto de Orçamento Participativo, processo de âmbito muito mais alargado do que a água ou o ambiente.

4.10.2 A PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS NA GESTÃO DA ÁGUA

A participação dos cidadãos na vida pública – designadamente nos processos de tomada de decisão em serviços que lhe dizem directamente respeito, por exemplo, ordenamento do território, energia, água – tem vindo a adquirir uma importância crescente nos últimos anos.

As questões ligadas à gestão da água e dos serviços de água e saneamento constituem-se, em concreto, como um domínio privilegiado de intervenção dos cidadãos.

A água é um bem vital. Desta forma, todos os cidadãos se deverão envolver na sua gestão. O estabelecimento e a implementação das condições necessárias para assegurar um eficaz e sustentável acesso a água potável e condições sanitárias adequadas é um assunto que a todos diz respeito.

A “regulação pelos actores”, proposta por Bauby e que atrás aludimos, vem ao encontro da necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos, também nas questões ligadas à gestão da água e dos serviços de água e saneamento.

A própria Directiva-Quadro da Água, como veremos adiante, também aponta para um maior envolvimento dos cidadãos nas questões ligadas à gestão da água e dos serviços de água e saneamento.

As questões da água são questões de carácter inter-geracional. Isto significa que cabe às actuais gerações valorizar, proteger e preservar os recursos hídricos, de modo a que as gerações futuras possam deles usufruir como as presentes. Ninguém se deverá alhear quando em causa está a água que os nossos filhos beberão.

É essencial a participação activa das populações, por intermédio de organizações institucionalizadas, que interfiram junto das autoridades competentes responsáveis pela coordenação de políticas que interfiram com essas questões.

De acordo com Barlow (2001: 61), cabe, antes de mais, às populações locais estabelecerem os princípios e procederem a uma constante vigilância sobre as diversas utilizações da água.

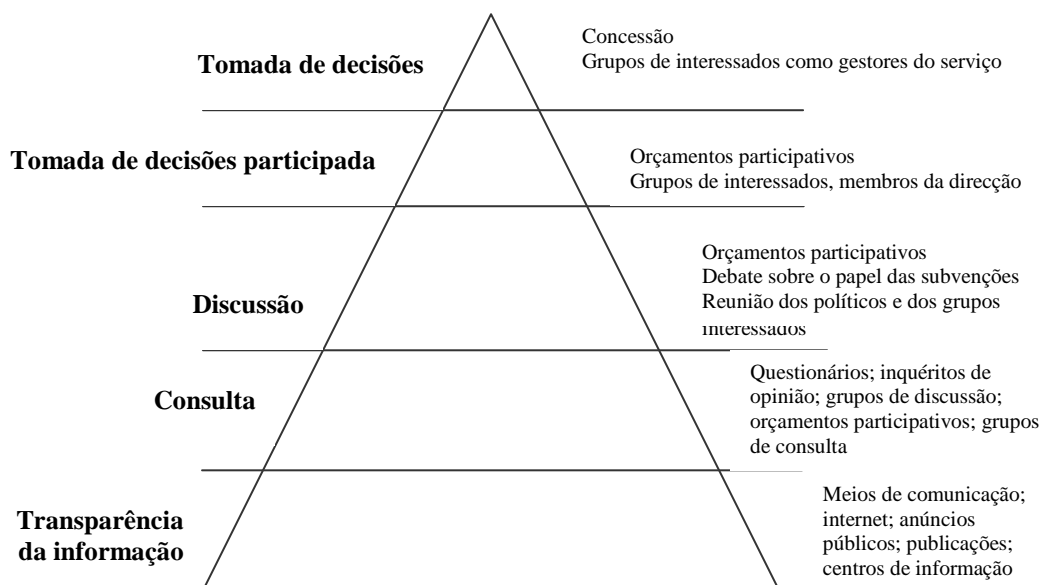
Distingamos, desde já, os chamados processos de *consulta pública*, em que geralmente os cidadãos são chamados a pronunciar-se sobre processos, planos, documentos, que muitas vezes já se encontram na sua versão final, da ***participação dos cidadãos***, no âmbito da qual os cidadãos são exortados a participar em todas as fases do processo de tomada de decisão, sendo co-responsáveis pela mesma.

Também no caso concreto da gestão de sistemas de água e saneamento tem-se registado um aumento – em certas situações (zonas/municípios) – da participação dos cidadãos nos destinos desses serviços, embora tal não seja caso geral.

Como refere Bau (2005b: 7), um dos valores centrais da cultura dos serviços de água e saneamento deve estar na sua política de relação e de comunicação com os cidadãos, com associações de interesses específicos nas suas actividades (associações de consumidores, de sectores de actividade, ambientalistas, órgãos de comunicação social, etc.). Essa política tendente a aproximar os serviços dos cidadãos deve ser alicerçada na adopção de medidas que promovam o contacto com os agentes interessados, para auscultar as suas dúvidas, sugestões e reclamações, e para os informar, numa base de transparência e responsabilidade. Esse contacto deve passar pela prestação continuada de informação verídica sobre a vida da entidade gestora, as suas infraestruturas físicas, sua operação e eventual expansão, qualidade da água distribuída, características das águas residuais rejeitadas, tarifários praticados, entre outras questões, por forma a que possa ser exercido um “**controlo social do funcionamento dos serviços**”, que garanta a eficiência dos mecanismos de regulação (Bau, 2005b: 7).

Num cenário de privatização, é de admitir que tal participação venha a ser negada aos cidadãos, o que poderá acarretar situações de insustentabilidade social de dimensões imprevisíveis. Como vimos anteriormente, a participação dos cidadãos em todas as fases dos processos de tomada de decisão relativamente a bens públicos, a todos os níveis de Governo, tem conhecido um incremento importante ao longo dos últimos anos.

No caso da gestão pública da água, um bem público, social e comum, assume especial relevância a participação dos cidadãos na formulação, execução e avaliação/controlo das políticas públicas ligadas a este bem (Caballero e Sanz, 2004: 2). Também no caso da participação dos cidadãos na gestão da água se tem verificado uma evolução significativa de há alguns anos a esta parte. A gestão da água não conhece fronteiras, o que aumenta também a necessidade de cooperação transfronteiriça neste domínio e de criação de mecanismos de cidadania participativa. Na figura seguinte apresentam-se as diversas possibilidades e níveis de participação:



Adaptado de: Caballero e Sanz (2004)

Figura 11 – Níveis de participação dos cidadãos no ciclo urbano da água.

Na primeira pirâmide estão assinalados os diferentes níveis de participação, com os maiores a situarem-se na sua parte superior.

Um aspecto muito importante da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões prende-se com a informação e a transparência. Sem elas, não pode haver uma participação séria e responsável por parte dos cidadãos.

Tratando de um sector com muitas especificidades técnicas e com uma terminologia associada muito própria, a informação a transmitir aos cidadãos deverá ser fidedigna e acessível, de modo a que estes a possam processar e compreender, e assim formular as suas propostas. Os cidadãos não são técnicos especializados, pelo que a informação transmitida pelos Governos, pela administração local e pelas entidades gestoras de sistemas de água e saneamento deve ter este facto em linha de conta.

Um outro nível de análise desta problemática é o que diz respeito à compilação/síntese das propostas dos cidadãos, mediante a adopção de diversos mecanismos. Nele, ainda não existe um “diálogo” entre o cidadão e as instituições (“*participação passiva*”).

Num terceiro estágio dá-se sim a discussão e a troca de perspectivas entre os dirigentes políticos e os técnicos e os cidadãos (“*participação activa*”).

Um quarto nível de participação dos cidadãos diz respeito à consideração se a decisão será tomada ou não em comum, quando os participantes integram o(s) órgão(s) responsável(eis) pela tomada de decisões.

O nível máximo de participação ocorre quando a tomada de decisões corresponde, efectivamente, à posição dos cidadãos, suas organizações ou na entidade com ou sem fins lucrativos responsável pela gestão do serviço público.

Importa distinguir a participação dos cidadãos da participação de grupos de interesses, e é interessante notar que a situação é diferente se se tratar da participação dos cidadãos ou de um grupo concreto, a qual poderá resultar na negação da participação do resto dos cidadãos (Caballero e Sanz, 2004: 25).

Também no que concerne à gestão do ciclo da água existem distintos níveis de participação dos cidadãos.

A Directiva-Quadro da Água (DQA), documento-chave para a gestão dos recursos hídricos na União Europeia, é bem explícita quanto à necessidade de uma planificação e execução, a longo prazo, da política da água, que inclua a participação dos cidadãos.

A questão da participação dos cidadãos surge em diversos considerandos daquela Directiva, designadamente no Considerando 14 onde se pode ler que “*o êxito da presente directiva depende da estreita cooperação e de uma acção coerente a nível comunitário, a nível dos Estados-Membros e a nível local, bem como da informação, consulta e participação do público, inclusivamente dos utentes*” e no considerando 46 no qual se diz que “*para garantir a participação do público em geral, inclusivamente dos utilizadores das águas, na elaboração e actualização dos planos de gestão de bacias hidrográficas, é necessário fornecer informações adequadas acerca das medidas previstas e do progresso alcançado na sua execução, por forma a permitir a participação do público em geral antes da adopção das decisões finais relativas às medidas necessárias*”.

A participação dos cidadãos é também abordada no artigo 14º (Informação e consulta públicas), onde se lê que “*os Estados-Membros incentivarão a participação activa de*

todas as partes interessadas na execução da presente directiva, especialmente na elaboração, revisão e actualização dos planos de gestão de bacia hidrográfica”. O mesmo refere ainda que “os Estados-Membros devem prever um período de, pelo menos, seis meses para a apresentação de observações escritas sobre esses documentos, a fim de possibilitar a participação activa e a consulta”.

Um dos aspectos a ter em conta como mais significativos é o que se prende com a relação entre a orientação “economicista” da DQA e uma efectiva participação dos cidadãos nas questões relacionadas com a água.

No que toca ao estabelecimento dos planos hidrológicos, para cada bacia hidrográfica, é fundamental que os cidadãos se vejam envolvidos em todas as etapas do processo de tomada de decisões: elaboração, execução, seguimento e avaliação/controlo.

A União Europeia encontra-se a desenvolver um conjunto de mecanismos destinados a facilitar a aplicação prática dos conteúdos expressos na DQA em matéria da participação dos cidadãos nas questões da água.

Note-se que a participação dos cidadãos nas gestão da água não se deverá confinar aos planos de bacia hidrográfica, mas deve ser alargada a todas as componentes do ciclo da água.

Como exemplos de participação activa dos cidadãos nas questões da água, citem-se os exemplos paradigmáticos de Córdoba (Espanha) (Caballero e Sanz, 2004: 28-32) e de Porto Alegre (Brasil) (Wartchow, 2003).

Refira-se que a necessidade de da participação dos cidadãos, a cada momento, não deverá ocultar a participação cívica em actos eleitorais, momentos fundamentais do sistema democrático, sancionando os reelegendo os dirigentes políticos responsáveis pelas políticas públicas., como é o caso da política da água.

Como vimos, não é simples estabelecer mecanismos que garantam uma eficaz participação dos cidadãos nas diferentes fases do processo de tomada de decisões no que concerne à gestão da água. De tudo o que foi dito anteriormente, avulta importância do estabelecimento e implementação prática de mecanismos sociais que promovam tal participação, designadamente de “participação real”.

Uma nova visão para a gestão da água deverá deixar para trás a interpretação da água como um mero factor produtivo, mas, como lhe chamou Arrojo (1999, citado por Caballero e Sanz, 2004: 32), um “**activo eco-social público**”.

No quadro dos “**novos paradigmas**” para a gestão da água e dos serviços de água e saneamento, a intervenção dos cidadãos ganha particular relevo e importância. Somos da opinião de que devem ser estabelecidos, implementados e promovidos mecanismos – às várias escalas – que promovam a participação efectiva dos cidadãos nas questões ligadas à gestão da água.

A este propósito refira-se o preciso contributo do projecto **Watertime**¹⁰, concluído em finais de 2005, e que teve como objectivo central o incremento da sustentabilidade dos processos de tomada de decisão nos sistemas de água e saneamento de cidades europeias. Este projecto foi apoiado financeiramente pela Comissão Europeia no âmbito do 5º Programa-Quadro.

O projecto foi desenvolvido em 29 cidades europeias, de 13 países europeus diferentes, tendo como base os antecedentes históricos e as decisões tomadas num passado recente.

Os principais resultados do projecto Watertime consubstanciam-se num **Sistema de Apoio à Decisão Participativa** em sistemas de água e saneamento, que inclui:

- um conjunto estruturado de **Recomendações de Boas Práticas**;
- um **Sistema de Ajuda à Decisão**;
- ferramentas para a **discussão pública on-line**.

As Recomendações de Boas Práticas – cujo propósito central é o de ajudar a melhorar o processo de tomada de decisões fornecem um conjunto de conselhos práticos que se destinam a ajudar todos os interessados – serviços públicos, gestores, empresas públicas e privadas, organizações comunitárias, consumidores e demais cidadãos – no diagnóstico de problema, na identificação das opções, na avaliação dos riscos, na ponderação das alternativas e na tomada de decisão Watertime.

As recomendações desenvolvidas foram agrupadas da seguinte forma:

¹⁰ Ver <http://www.watertime.net>

▪ ***Participação e transparência***

Têm como objectivo envolver o público no processo de tomada de decisões, através da participação pública, melhorando a transparência, publicando mais informação e monitorizando os resultados de uma decisão.

- Participação pública
- Transparência
- Monitorização
- Suporte à decisão

▪ ***Restrições contextuais***

Servem para compreender o contexto histórico da situação actual, identificando os vários intervenientes e factores, incluindo os internacionais, que restringem e influenciam o processo de tomada de decisões.

- História
- Actores
- Factores

▪ ***Diagnosticar o problema e identificar opções***

Este conjunto de recomendações serve para clarificar quais são os problemas que necessitam de resolução, identificando as diferentes opções que se podem escolher para resolver esses problemas.

- Clarificar problemas
- Identificar opções

▪ ***Pesar opções e riscos***

Estas recomendações servem para ponderar as diferentes opções identificadas e avaliar os riscos e oportunidades futuros que poderão advir das diferentes opções.

- Pesar opções
- Avaliar riscos e oportunidades

▪ ***Tomar a decisão***

Este conjunto de recomendações serve para formular os critérios que são utilizados na selecção da opção preferida e a forma através do qual a decisão real é tomada. Os critérios poderão estar relacionados com vários tipos de factores, políticos, económicos, sociais, técnicos e ambientais.

- Formular os critérios
- Tomar a decisão

A metodologia de Ajuda à Decisão – assente na Análise Decisória de Critérios Múltiplos – constitui-se com um processo sistemático para analisar um processo decisório, no qual se deverá ter em conta uma multiplicidade de objectivos. O Sistema envolve a separação dos objectivos de acordo com critérios concretos, de forma a avaliar as opções identificadas e ponderando a importância relativa dos critérios. Segue-se a utilização de um *software* que efectua um cálculo matemático que atribui, então, um número a cada opção, evidenciando o desempenho relativo das mesmas. O processo é sumariamente o seguinte:

1. Estabelecer o contexto da decisão (quais são as metas? quem decide? quem intervém?);
2. Identificar as opções;
3. Identificar os objectivos e os critérios;
4. Descrever o desempenho esperado de cada opção em relação aos critérios;
5. Atribuir níveis de importância a cada um dos critérios;
6. Combinar a importância dos critérios com os resultados, para cada uma das opções;
7. Analisar os resultados;
8. Efectuar uma análise de sensibilidade dos resultados às alterações nos resultados ou níveis de importância.

Consideramos que os resultados do projecto Watertime se constituem como uma inegável mais-valia no que concerne à promoção e apoio da participação pública na tomada de decisões, vindo ao encontro dos “novos paradigmas” para a gestão de água e dos serviços de água e saneamento.

CAPÍTULO 5

O Sector da Água e Saneamento em Portugal

“Corre o rio e entra no mar e a sua água é sempre a que foi sua.”

Fernando Pessoa

5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Começamos por fazer uma análise, ainda que não exaustiva, da evolução histórica do sector do abastecimento de água e de saneamento em Portugal.

A gestão de sistemas de água e saneamento em Portugal tem tradicionalmente uma atribuição dos municípios (de natureza pública), seja exercida directamente pelos serviços municipais seja através de serviços municipalizados (entidades criadas por decisão municipal, dotada de autonomia financeira – com plano de actividade e orçamento próprios – mas sem autonomia administrativa e sem personalidade jurídica).

Antes do 25 de Abril de 1974 os municípios eram, do ponto de vista político, meras sucursais do Governo central, sem autonomia de actuação. Os municípios não dispunham de receitas próprias, recebendo comparticipações arbitrárias por parte do Governo.

À época, o panorama nacional no domínio do saneamento básico era desastroso. Segundo dados de 1970, somente 40% da população portuguesa dispunha de abastecimento de água ao domicílio e 7% de ligação a colectores de águas residuais. Os números, só por si preocupantes, mascaravam uma situação na prática ainda pior, uma vez que a água distribuída falhava muitas vezes o cumprimento dos padrões de qualidade exigíveis e que as redes de esgotos apresentavam amiúde deficiências de funcionamento.

Refira-se que a única excepção à gestão de base concelhia dos sistemas de abastecimento de água era a Companhia das Águas de Lisboa (CAL), empresa privada concessionária que assegurava a distribuição de água no município de Lisboa e fornecia água “em alta” a 14 municípios vizinhos. O Governo chefiado por Marcello Caetano considerou negativo o desempenho da CAL e decidiu não prorrogar o contrato de concessão, que expirava em Outubro de 1974, optando então por criar uma empresa pública.

Partindo da conclusão de que os problemas nacionais ao nível do saneamento básico se ficavam a dever em grande medida “à pulverização das entidades gestoras e à escassez de quadros”, foi elaborada, nos anos de 1975 e 1976, uma política para o sector do saneamento, a primeira para ser aplicada à escala nacional a envolver abastecimento de

água, águas residuais e resíduos sólidos, que previa a criação das chamadas “regiões de saneamento básico”. Por esta altura foi igualmente criada uma Direcção-Geral de Saneamento Básico.

As regiões de saneamento básico, inspiradas no modelo brasileiro implementado durante a ditadura militar, deveriam ter uma dimensão que optimizasse os custos do empreendimento, devendo as mesmas ser geridas por empresas tuteladas pelo Governo central. Esta política, definida ainda durante a vigência dos Governos provisórios, deveria ser implementada apenas após a consolidação do regime democrático.

O ano de 1976 foi um ano decisivo para a consolidação do regime democrático em Portugal – foi o ano em que foi aprovada e promulgada a Constituição da República Portuguesa (2 de Abril) e em que tiveram lugar as primeiras eleições livres (legislativas, a 25 de Abril, e autárquicas, a 12 de Dezembro). Constitui também um ano de viragem para o sector da água e saneamento em Portugal.

A política que previa a criação de regiões de saneamento básico, retirava o poder aos municípios nessa matéria, o que vinha quebrar uma tradição de décadas. Com o advento do Poder Local democrático, acabado de consagrar na Constituição, que instituía a livre eleição dos autarcas pelas populações, tal cenário não apresentava grande viabilidade. Os partidos políticos, também eles, não viam com bons olhos uma redistribuição de poderes que passasse pela transferência de poderes das autarquias para o Governo central. Acresce a isto a desconfiança com que a generalidade da população olhava para a Administração Central. A referida política para o saneamento não passou, por isso, do papel.

As autarquias locais desempenharam, indubitavelmente, um papel muito importante, embora insuficiente, na melhoria dos níveis de atendimento e da qualidade do serviço prestado às populações, verificando-se situações de significativo atraso.

Bau (2005a: 13) aponta como motivos essenciais para esse atraso, os seguintes:

- Inadequação da escala municipal adoptada na procura de solução para os problemas;

- Falta de interesse de alguns autarcas na resolução dos problemas de saneamento dos concelhos pior servidos;
- A falta de capacidade financeira dos municípios para realizarem os investimentos mais pesados, em especial na construção de ETAR's;
- O facto de os serviços municipalizados não terem autonomia administrativa nem personalidade jurídica impede-os de recorrer ao crédito directamente;
- A legislação da Administração Pública ser muito burocrática, no que concerne à gestão financeira, à gestão de recursos humanos, à gestão de *stocks*, etc.;
- A legislação (nacional e comunitária) cada vez mais exigente;
- A falta de pessoal técnico qualificado;
- A evolução da sensibilidade dos cidadãos relativamente a estas matérias;

Dados de 1976 revelam que apenas 50% da população portuguesa dispunha de abastecimento de água, 7% de ligação a colectores de águas residuais e 3% de tratamento com ETAR.

Em 1977, o Decreto-Lei n.º 383/77, de 10 de Setembro – que reestruturou a então Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos –, atribuía aos municípios a responsabilidade da gestão dos sistemas de saneamento básico (abastecimento de água, drenagem e tratamento de águas residuais e recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos).

Treze anos mais tarde, em 1990, a promulgação do Decreto-Lei n.º 74/90, de 7 de Março – que estabelece critérios e normas de qualidade com a finalidade de proteger, preservar e melhorar a água em função dos seus principais usos –, atribuiu à Administração Pública a responsabilidade na vigilância e controlo dos sistemas de abastecimento de água e saneamento.

O que se verificou foi que, devido a constrangimentos de índole financeira e de falta de meios humanos e materiais, essa vigilância ficou, muitas vezes, aquém do desejável. Os municípios, que lutavam com enormes dificuldades, não conseguiam em muitos casos proceder a esse controlo, pelo que a legislação ficou por cumprir em muitas situações.

O ano de 1993 constitui um ano charneira para o sector da água e saneamento em Portugal, com a alteração da legislação respeitante à delimitação de sectores, que vedava o acesso de capitais privados a este sector de actividade.

A publicação dos Decretos-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, e n.º 379/93, de 5 de Novembro, veio abrir um novo quadro institucional e de orientação política para o sector do abastecimento de água e saneamento.

A aprovação do Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, diploma emanado pelo Governo então chefiado por Cavaco Silva, o sector da água e saneamento abriu-se à iniciativa privada, através da figura da concessão. Recorde-se que este foi um período em que o País, apesar dos chorudos fundos comunitários recebidos durante cerca de uma década, continuava a apresentar níveis de atendimento muito baixos, longe do que seria desejável. A este propósito refere-se Serra (2004: 11), ao afirmar que Portugal estava nesta altura *“longe das necessidades de serviço público e da universalidade desejável por razões ambientais, de saúde pública, equidade e coesão nacional”*.

O sector da água e saneamento em Portugal era então caracterizado por uma generalizada falta de eficiência dos serviços, por uma inadequada gestão dos recursos, pela obsolescência das infraestruturas, pela existência de sistemas incompletos e de estações de tratamento novas inoperacionais, devido a carências financeiras e de pessoal especializado, entre outras situações graves.

Em 1993, chegava ao fim o I Quadro Comunitário de Apoio (QCA), período em que o país foi beneficiado com financiamentos comunitários de monta. Perspectivava-se já, então, o II QCA, que se antevia muito generoso em matéria de investimentos na área do ambiente.

Recorde-se igualmente que a aprovação, que remontava a finais de 1991, da directiva comunitária 91/271/CEE, relativa às águas residuais urbanas, veio elevar de sobremaneira as exigências a nível do tratamento das águas residuais, o que implicava substanciais investimentos no sector.

Por seu turno, o Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, estabeleceu o regime legal de gestão e exploração dos sistemas multimunicipais, entendidos como sistemas que sirvam pelo menos dois municípios e que necessitem de investimentos estatais por

razões de interesse nacional. Segundo o mesmo diploma, a criação de tais sistemas deve ser precedida de parecer dos municípios territorialmente envolvidos, sendo que a sua exploração pode ser efectuada ou directamente pelo Estado ou atribuída por concessão a uma entidade pública de natureza empresarial ou a uma empresa que resulte da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com entidades privadas. O diploma classifica ainda como municipais os restantes sistemas, podendo a sua gestão ser efectuada ou directamente pelos municípios, ou através de um regime de concessão a entidades pública ou privada de natureza empresarial, por concurso, ou a associações de utilizadores. Inicialmente foram constituídos 7 sistemas multimunicipais e outras tantas empresas responsáveis pela sua gestão e exploração.

A entrada em vigor do referido diploma veio influenciar fortemente a segmentação do sector, naquilo que se designa sistemas em “alta” (a montante da distribuição de água ou a jusante da colecta de águas residuais) e “baixa” (a distribuição de água ao domicílio ou a colecta de águas residuais), com esta última a ser progressivamente assegurada numa escala supramunicipal (sistemas intermunicipais e multimunicipais), procurando otimizar a escala de gestão e suprir carências no que toca à produção de água de qualidade e ao adequado tratamento das águas residuais.

Porém, a aprovação do referido diploma limitou, de certa forma, a acção dos agentes privados, ao condicionar-lhes o acesso à gestão dos sistemas multimunicipais.

Os dois Decretos-Lei aprovados em 1993 e referidos anteriormente, vieram, assim, introduzir uma política de empresarialização no sector da água e a saneamento em Portugal – a qual, como vimos, o abriu (parcialmente) ao sector privado. Esta política tem vindo, desde então, a ser constante alvo de análise e discussão por parte de defensores e detractores.

Na sequência da publicação da nova legislação, o Governo decidiu criar uma a “holding” estatal para o sector, uma Sociedade Gestora de Participações Sociais (SGPS), inicialmente denominada IPE-AdP e depois AdP – Águas de Portugal, SA. Foi atribuída a esta “holding”, em Janeiro de 1994, a missão de desenvolver os sistemas multimunicipais de água e saneamento. O capital social das empresas multimunicipais assim criadas estava repartido em 51% detido pela AdP e os restantes 49% detidos pelos

municípios servidos pela empresa. A criação das empresas multimunicipais foi viabilizada pelo II QCA, que contribuiu, a fundo perdido, com cerca de 51% do investimento efectuado pelo Grupo AdP.

Algumas das vantagens desta nova arquitectura para o sector da água e saneamento em Portugal foram elencadas por Bau (2005a: 18):

- No plano político, as empresas multimunicipais constituem um *elo de ligação entre o poder central e o poder local*;
- No plano da gestão dos sistemas, as empresas multimunicipais *permitem criar uma lógica supramunicipal na resolução dos problemas do sector*, sem colocar em risco as relações entre as autarquias e os seus munícipes.
- Ainda no plano da gestão dos sistemas, a criação das empresas multimunicipais veio *contribuir para a “empresarialização” do sector*.

Levy (2004: 52) referiu-se a este quadro legal como lesivo do interesse dos privados, considerando que a Administração Pública estava a guardar para si a parte interessante do negócio (elevado caudal e poucos clientes), deixando para eles [privados] a parte arriscada (muitos clientes com pequenos caudais).

A acção governamental, à época, procurou centrar-se na eficiente aplicação dos fundos comunitários, retirando competências aos municípios quando estavam em causa investimentos estratégicos, e na mobilização de capitais privados para fazer face aos avultados investimentos necessários à resolução dos problemas neste sector (Serra 2004: 11, 12).

Dados revelados pelo Inventário Nacional de Saneamento Básico (1994) apontavam para que os níveis globais de atendimento em Portugal Continental fossem de 82% para a água para consumo público, 60% para a recolha de efluentes urbanos e de 32% para tratamento de águas residuais urbanas.

Apesar dos números falarem por si, a situação era, na prática, ainda mais preocupante, uma vez que aqueles não reflectiam a falta de qualidade de muitos dos serviços, a nível da qualidade da água distribuída, que não cumpria muitas vezes os padrões exigidos

pela legislação, dificuldades na garantia da fiabilidade do serviço, deficiente qualidade das águas residuais, entre outros aspectos.

O que é facto é que se era expectável para alguns municípios, sobrecarregados com as já mencionadas dificuldades de nível financeiro e técnico, optassem pela via da concessão dos serviços de água e saneamento a privados, prevista no Decreto-Lei n.º 372/93, de 29 de Outubro, tal não veio, de facto, a acontecer.

Os defensores da gestão pública consideraram que este facto era revelador da falta de interesse por parte dos municípios na via privatizadora, e que se deveria apostar na manutenção da gestão dos sistemas de água e saneamento dentro do sector público, ou, quando muito, em sistemas mistos.

Por outro lado, os arautos da gestão privada advogavam que a mencionada falta de interesse dos municípios em concessionar a gestão dos sistemas de água e saneamento a privados radicava, em primeira análise, no facto de, apesar de contemplada na legislação, esta via nunca ter recebido por parte do Governo um impulso sério e duradouro.

Em 1996, após a tentativa de um consórcio de quatro empresas (3 de capitais públicos e uma privada), liderado pela EPAL, concorrer à concessão às Águas de Setúbal, impossibilitada por decisão ministerial, a “holding” do Estado para o sector, a Águas de Portugal (AdP), sendo o Governo do PS, criou a empresa Aquapor, para concorrer aos sistemas de abastecimento de água “em baixa”.

Em Agosto de 1998, na sequência da aprovação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto – conhecida como Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (que veio a ser revogada, no final de 2006, pelo art.º 49.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprova o regime jurídico do sector empresarial local), passou a ser possível aos municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, a criação de empresas dotadas de capitais próprios, *“que prossigam fins de reconhecido interesse público e o objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições”*.

No final da década de 90, o panorama em matéria de água e saneamento em Portugal continuava a não ser satisfatório, embora se registassem melhorias. Os níveis de atendimento sofreram um significativo incremento entre 1994 e 1999, situando-se nesta

altura nos 90% para o abastecimento de água, 75% para a drenagem de águas residuais urbanas e de 55% para o tratamento das mesmas.

No que diz respeito ao abastecimento de água, e apesar do esforço realizado, continuavam a verificar-se claras insuficiências, em especial uma acentuada dispersão e multiplicidade das origens de água, problemas ao nível da qualidade da água, de garantia da continuidade do abastecimento, carências de pessoal técnico qualificado, entre outros aspectos organizacionais e operacionais.

Já no que concerne a sistemas de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, os principais problemas residiam na reduzida dimensão e na dispersão dos sistemas, nas deficientes soluções de tratamento muitas vezes adoptadas, problemas ao nível do controlo de qualidade das águas residuais, falta de soluções integradas para as águas residuais domésticas e industriais e as já mencionadas falta de pessoal qualificado e fragilidades de cariz organizativo e operacional.

Muito estava ainda por fazer neste domínio em Portugal, especialmente em três vectores fundamentais: aumento da população atendida, reabilitações e melhorias do serviço prestado (qualidade da água nas origens, substituição de redes degradadas, recuperação/reconversão de ETA's e ETAR's, redução de perdas na rede e de consumos não facturados, etc.) e incremento da eficiência e da qualidade (adopção de soluções integradas, reutilização de efluentes tratados, etc.).

Em 2000, o então designado Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, apresentou o Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais (PEAASAR), para o período 2000-2006. Este Plano, que tinha como objectivo primordial “apoiar as actuações do Governo no completamento e melhoria da cobertura do País em abastecimento de água e saneamento de águas residuais”, almejava que fossem atingidos, no horizonte da sua conclusão, níveis de atendimento de 95% para o abastecimento de água e de 90% para o saneamento de águas residuais. Este valioso documento assumia como pressupostos o cumprimento das normas de concepção, dimensionamento, construção e exploração de sistemas, o cumprimento das normas de qualidade, a promoção da melhoria da qualidade de serviço, a necessidade de adopção de soluções integradas, a aplicação de tarifas mais justas, entre outras. As principais linhas de acção estratégicas preconizadas pelo documento passavam pela

requalificação ambiental, pela adopção de soluções integradas, pela alta qualidade de serviço e pela garantia de sustentabilidade.

O PEASAAR 2000-2006 previa a criação de sistemas plurimunicipais (multimunicipais e intermunicipais). Assim, como modelos de gestão, o documento considerava:

- **Sistemas municipais** (serviços municipais, serviços municipalizados, empresas municipais, gestão delegada);
- **Sistemas intermunicipais** (serviços municipalizados, associações de municípios, gestão delegada);
- **Sistemas multimunicipais** (empresas concessionárias com capitais exclusivamente públicos).

Estava prevista a criação, em todo o País, de 32 sistemas multimunicipais, com a AdP, tutelada pela Administração Central, a ser detentora da maioria do capital dessas empresas (51%), cabendo os restantes 49% aos municípios envolvidos.

O investimento previsto no PEAASAR correspondia a 34,6 contos por habitante a servir com abastecimento de água e de 47,7 contos por cada habitante a servir com saneamento de águas residuais. As principais fontes de financiamento eram o Fundo de Coesão (num total previsto de 260 milhões de contos, repartidos em 120 milhões de contos para o abastecimento de água e de 140 milhões de contos para o saneamento de águas residuais), o FEDER-Ambiente (130 milhões de contos), o PIDDAC (25 milhões de contos), os capitais próprios das empresas gestoras e o recurso ao crédito bancário, entre outras. Note-se que a comparticipação média do Fundo de Coesão, aplicada exclusivamente aos sistemas “em alta” seria da ordem de 55%, enquanto que a comparticipação do FEDER~PIDDAC, aplicada exclusivamente aos sistemas “em baixa” seria de aproximadamente 41%.

O PEASAAR 2000-2006 atribuía grande importância à intervenção da iniciativa privada no sector da água e saneamento em Portugal, através de três vias:

- Por concurso a concessões de sistemas municipais, por si só (acesso pleno) ou em associação com empresas de capitais públicos;

- Participando, em posição minoritária (acesso limitado), em concessionárias da gestão de sistemas multimunicipais, em associação com empresas de capitais públicos e com autarquias locais;
- Desempenhando um decisivo papel na internacionalização da economia nacional neste sector de actividade.

A participação do sector privado no capital social de empresas concessionárias dos sistemas multimunicipais era considerada desejável, no âmbito de parcerias público-privadas, desde que tal participação contribuísse para a diversificação das fontes de financiamento, para a boa gestão dos sistemas, para a adopção das menores tarifas possíveis e para a melhoria da qualidade do serviço prestado às populações.

Apesar de tudo, este enquadramento fez erguer, de novo, as vozes dos defensores da gestão privada, por considerarem que o modelo instituído dava ao Estado, através da AdP, o controlo completo do ciclo urbano da água, da captação ao tratamento das águas residuais, relegando os actores privados para papéis secundários. Levy (2004: 53) refere que as expectativas criadas às empresas privadas, foram defraudadas pelos sucessivos Governos. As críticas estenderam-se aos sistemas “em baixa”, considerando que as empresas privadas concorriam em desvantagem face a empresas do universo AdP, como a Aquapor e a Luságua (empresa anteriormente controlada pela Aguas de Barcelona e posteriormente sob o controlo pela AdP, mas com participação privada).

O Governo PS foi então também acusado de exercer pressão sobre os municípios, para estes aderirem aos sistemas multimunicipais, sob pena de não obtenção de fundos comunitários. O que se verificou foi que diversos municípios preferiram unir-se sob a fórmula de empresa intermunicipal, com os municípios a serem detentores da maioria do capital.

Em 2002, o Governo resultante da aliança PSD/PP questionou o modelo vigente no sector da água e saneamento e propôs-se alterá-lo, abrindo as portas à privatização do mesmo. Neste sentido, o então ministro da tutela, Isaltino Morais, encomendou um estudo à empresa Roland Berger, que ficou encarregue de esboçar um novo modelo para o sector em Portugal.

Os autores do referido estudo preconizavam a privatização do sector até 2007, sendo que a mesma seria levada a cabo em 4 fases. A primeira consistiria na privatização das empresas gestoras dos sistemas do Minho, Beira Litoral e Algarve, com a “alta” e a “baixa” a serem geridas conjuntamente. As fases subsequentes diziam respeito à privatização das restantes empresas multimunicipais. Em 2007, deveriam existir apenas 4 empresas que seriam responsáveis pela gestão, em “alta” e em “baixa”, de todos os sistemas nacionais.

Este modelo apresentava algumas lacunas. Em primeiro lugar, não contemplava a participação dos municípios, pelo que não teria, à partida, grande possibilidade de vingar na prática. Depois, não contribuiria para o fortalecimento do tecido empresarial regional, em termos de PME's. Com apenas 4 empresas a operarem a nível nacional, até grandes empresas nacionais ficariam de fora do sector.

Com as sucessivas alterações ministeriais (troca de ministros) na pasta do Ambiente –, o processo sofreu mais um episódio, com o então titular da pasta (Amílcar Theias), que desde logo revelou não concordar com o modelo apresentado pela Roland Berger, a nomear uma outra comissão para estudar o assunto.

Em termos do abastecimento de água, os investimentos realizados permitiram que em 2003 a percentagem da população residente com água potável no domicílio fosse de 92%, embora ainda subsistissem diferenças significativas entre regiões. Os Açores, a Madeira e Lisboa apresentam valores mais elevados do que a média nacional, enquanto que o Norte os menores índices de cobertura. Segundo o documento, em 2003 cerca de 74% da população era servida por sistemas de drenagem de águas residuais e 60% estava ligada a sistemas de tratamento. No que toca a estes indicadores, as regiões do Norte, Centro, Madeira e Açores são as que registam os valores mais reduzidos.

No final de 2005, após um conturbado processo de cerca de cinco anos, foi aprovada a Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (a chamada Lei da Água), que transpõe, com quase dois anos de atraso, para o ordenamento jurídico nacional a Directiva-Quadro da Água (DQA).

As principais novidades da nova Lei prendem-se com a divisão do País em bacias hidrográficas e a introdução de uma taxa de recursos hídricos, calculada com base na

utilização privada do domínio hídrico, no impacto dessa utilização sobre o ambiente e na utilização de obras feitas pelo Estado.

A nova Lei fixa também objectivos ambientais e novos procedimentos de monitorização da qualidade da água, assim como um novo regime de contra-ordenações. A divisão do território nacional em regiões hidrográficas, imposta pela DQA, concretizada através da criação de cinco Administrações de Região Hidrográfica (ARH), que coincidem com as actuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, é outra das principais alterações no quadro legislativo nacional em matéria de recursos hídricos. No INAG ficará a Autoridade Nacional da Água, que terá funções de planeamento nacional, coordenação e regulação.

Em meados de 2007 ficou a saber-se que o Governo deu instruções à AdP no sentido da *holding* preparar uma eventual dispersão do capital em bolsa, a qual, a efectivar-se, será apenas na próxima legislatura. Nesse sentido, a AdP deverá aumentar ao máximo a sua rentabilidade.

Como se procurou explanar de forma resumida, o sector da água e saneamento em Portugal conheceu, nos últimos anos, significativas alterações de natureza institucional, prevendo-se que as mesmas continuem nos próximos anos.

5.2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO SECTOR DA ÁGUA E SANEAMENTO EM PORTUGAL

Procuremos agora caracterizar, ainda que de forma necessariamente sucinta, o actual sector da água e do saneamento em Portugal.

Comecemos, antes de mais, por esclarecer alguma da terminologia habitualmente empregue neste sector.

Assim, nos termos do Decreto-Lei nº 379/93, de 5 de Novembro, e da Lei nº 88-A/97, de 25 de Julho, temos as seguintes definições abaixo referenciadas.

Por *sistemas multimunicipais* deverão ser entendidos todos “(...) os que sirvam pelo menos dois municípios e exijam um investimento predominante a efectuar pelo Estado em função de razões de interesse nacional (...)”. A gestão e exploração de sistemas

multimunicipais pode ser “(...) *directamente efectuada pelo Estado ou atribuída, em regime de concessão, a entidade pública de natureza empresarial ou a empresa que resulte da associação de entidades públicas, em posição obrigatoriamente maioritária no capital social, com entidades privadas(...)*”.

Por seu turno, **sistemas municipais** são “(...) *todos os demais, bem como os geridos através de associações de municípios.*” A gestão e exploração de sistemas municipais “(...) *pode ser directamente efectuada pelos respectivos municípios e associações de municípios ou atribuída, em regime de concessão, a entidade pública ou privada de natureza empresarial, bem como a associação de utilizadores (...)*”. São, portanto, “*todos os que não forem constituídos como multimunicipais*”. Pelo afirmado, é também conveniente distinguir os sistemas municipais entre:

- *sistemas municipais* (um só município);
- *sistemas intermunicipais* ou *sistemas municipais integrados* (mais que um município).

O conceito de **sistemas plurimunicipais**: inclui os *sistemas intermunicipais* e os *sistemas multimunicipais*.

Assim, temos:

- *sistemas plurimunicipais*;
- *sistemas intermunicipais* ou *sistemas municipais integrados*;
- *sistemas multimunicipais*;
- *sistemas municipais*.

Convém igualmente distinguir os conceitos de **sistemas “em alta”** e de **sistemas “em baixa”**.

Os **sistemas “em alta”**, em termos do abastecimento de água, são os componentes que dizem respeito à captação, ao tratamento e à adução e, em certas situações, aos reservatórios de entrega; no que toca ao saneamento são, no todo ou nos trechos de jusante, os emissários, os interceptores e as estações elevatórias, e também as estações de tratamento e os dispositivos e instalações de destino final dos efluentes.

Os *sistemas “em baixa”* no abastecimento de água são os componentes que dizem respeito à distribuição, com os respectivos ramais de ligação, englobando os reservatórios de entrega nos casos em que estes não façam parte dos sistemas “em alta”; no que toca ao saneamento são as redes de colectores com os ramais de ligação correspondentes, e as estações elevatórias destas redes.

Refira-se que a distinção entre sistemas “em alta” e sistemas “em baixa” apenas se justifica no caso de sistemas integrados, onde não existe coincidência total entre ambas os sistemas. Quando estamos perante sistemas municipais sem integração geográfica entre municípios, esta distinção não tem significado, na medida em que a gestão do conjunto é efectuada pela mesma entidade.

Só é, em geral, viável, em termos geográficos, que o serviço de distribuição de água seja efectuado por uma única entidade gestora em cada concelho, constituindo-se, desta forma, um monopólio. Consequentemente, o utilizador dos serviços não pode optar pelo operador que deseja (que lhe oferece uma determinada relação preço-qualidade).

Até 1993, a distribuição de água em Portugal estava confinada, por razões históricas, assentes em motivações geográficas e tecnológicas, ao serviço municipal (através da Câmara Municipal ou de Serviços Municipalizados). Desde a publicação do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de Novembro, verifica-se a entrada de operadores privados no sector, através de concessões.

As entidades que gerem o abastecimento às populações são, de acordo com o mais recente levantamento editado pela Associação Portuguesa de Distribuição Drenagem de Águas (APDA, 2006), Câmaras Municipais, com ou sem Serviços Municipalizados, empresas privadas de capital maioritariamente público com concessões atribuídas pelo Estado, empresas privadas com concessão municipal, intermunicipal ou de Associações de Municípios, Empresas Municipais ou Intermunicipais.

A aprovação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto – Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (revogada pelo art.º 49.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que aprova o regime jurídico do sector empresarial local), veio permitir a criação, pelos municípios, associações de municípios ou regiões administrativas, de empresas dotadas de capitais próprios, “*que prossigam fins de reconhecido interesse público e o objecto se contenha no âmbito das respectivas atribuições*”.

Estas empresas podem assumir diferentes formas:

- ***Empresas públicas***, nas quais os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham a *totalidade do capital*;
- ***Empresas de Capitais Públicos***, nas quais os municípios, associações de municípios ou regiões administrativas detenham *participação de capital em associação com outras entidades públicas*;
- ***Empresas de Capitais Maioritariamente Públicos***, aquelas em que associações de municípios ou regiões administrativas detenham a *maioria do capital*, em *parceria com entidades privadas*.

A criação de empresas municipais é da competência da respectiva Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal. Nas empresas de âmbito intermunicipal, compete à Assembleia Intermunicipal, sob proposta do Conselho de Administração da Associação de Municípios, precedida de parecer favorável das Assembleias Municipais integrantes. No caso das regiões administrativas, a competência é da respectiva Assembleia Regional, sob proposta da Junta Regional.

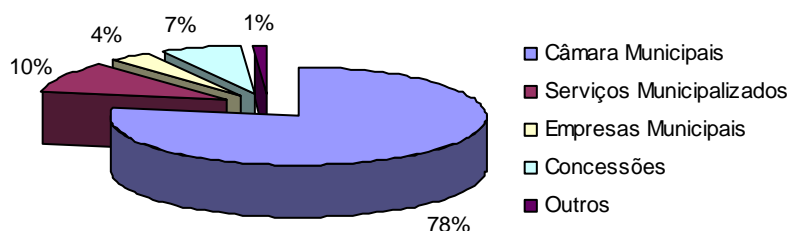
De acordo com um estudo da APDA – intitulado “Quem É Quem no Sector das Águas em Portugal 2006” – as entidades gestoras de água “em baixa” são distribuídas, de acordo com o modelo de gestão adoptado, como se apresenta no quadro e gráfico seguintes.

Quadro 5 – Modelos de gestão das entidades gestoras de água em “baixa”.

Região	Modelos de Gestão						Total
	Concelhos	CM	SM	EM	Concessão	Outros	
CCDR Norte	86	63	5	5	10	1	84
CCDR Centro	78	58	9	3	4	-	74
CCDR LVT	51	28	14	-	6	1	49
CCDR Alentejo	47	45	1	1	1	-	48
CCDR Algarve	16	13	-	3	-	-	16
RA Açores	19	17	2	-	-	-	19
RA Madeira	11	10	-	-	-	1	11
Total	308	234	31	12	21	3	301

NOTA: CM – Câmara Municipal; SM – Serviço Municipalizado; EM – Empresa Municipal.

Fonte: APDA (2006) - dados referentes a 31 de Dezembro de 2005



Fonte: APDA (2006) - dados referentes a 31 de Dezembro de 2005

Figura 12 – Modelos de gestão das entidades gestoras de água em “baixa” (%).

É constatável a predominância das Câmaras Municipais como entidades gestoras de sistemas de abastecimento de água (78 %).

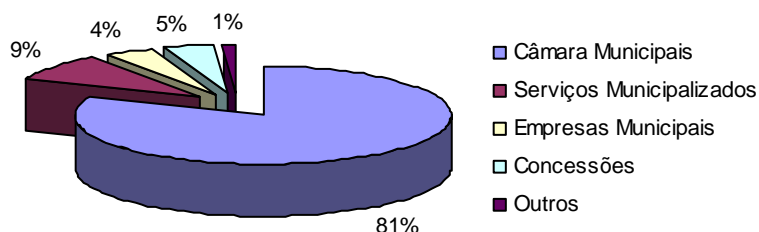
Segundo o mesmo estudo (APDA, 2006), relativamente à vertente de saneamento (recolha), o quadro é o seguinte:

Quadro 6 – Modelos de gestão das entidades gestoras de saneamento (recolha).

Região	Modelos de Gestão						Total
	Concelhos	CM	SM	EM	Concessão	Outros	
CCDR Norte	86	65	5	6	8	1	85
CCDR Centro	78	64	9	3	2	-	78
CCDR LVT	51	34	11	-	3	1	49
CCDR Alentejo	47	45	1	1	1	-	48
CCDR Algarve	16	13	-	3	-	-	16
RA Açores	19	17	2	-	-	-	19
RA Madeira	11	10	-	-	-	1	11
Total	308	248	28	13	14	3	306

NOTA: CM – Câmara Municipal; SM – Serviço Municipalizado; EM – Empresa Municipal.

Fonte: APDA (2006) Dados referentes a 31 de Dezembro de 2005



Fonte: APDA (2006) - dados referentes a 31 de Dezembro de 2005

Figura 13 – Modelos de gestão das entidades gestoras de saneamento (recolha) (%).

A predominância da Câmaras Municipais como entidades gestoras dos sistemas de saneamento (81 %) ainda é superior à verificada para os sistemas de abastecimento de água.

Ainda de acordo com o mesmo estudo (APDA, 2006), existem em Portugal 24 Sistemas Plurimunicipais (Intermunicipais ou Multimunicipais), como se mostra no quadro seguinte:

Quadro 7 – Sistemas plurimunicipais (intermunicipais ou multimunicipais).

Entidade Gestora	Região	Tipo	Área de Actividade
Águas do Algarve, SA	Algarve	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Ave, SA	Norte	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Cavado, SA	Norte	Multimunicipal	água
Águas do Centro, SA	Centro	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Centro Alentejo, SA	Alentejo	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Douro e Paiva, SA	Norte	Multimunicipal	água
Águas do Minho e Lima, SA	Norte	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Mondego, SA	Centro	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Norte Alentejano, SA	Alentejo	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Oeste, SA	Centro	Multimunicipal	água e saneamento
Águas de Trás-os-Montes e Alto Douro, SA	Norte	Multimunicipal	água e saneamento
Águas do Zêzere e Côa, SA	Centro	Multimunicipal	água e saneamento
EPAL, SA	LVT		água
IGA – Investimentos e Gestão da Água, SA	Madeira		água e saneamento
SANEST, SA	LVT	Multimunicipal	saneamento
SIMARSUL, SA	LVT	Multimunicipal	saneamento
SIMLIS, SA	Centro	Multimunicipal	saneamento
SIMRIA, SA	Centro	Multimunicipal	saneamento
SIMTEJO, SA	LVT	Multimunicipal	saneamento
Águas do Planalto, sa	Centro	Multimunicipal	água
Águas de Santo André, SA	Alentejo		água e saneamento
Águas do Vouga, SA	Centro		água
AMCAL – Ass. Mun, Alenejo Central	Alentejo	Intermunicipal	Água
TRATAVE	Norte	Intermunicipal	saneamento

Fonte: APDA (2006) - dados referentes a 31 de Dezembro de 2005

No que concerne à participação do sector privado que actua directamente nos serviços de abastecimento de água e de saneamento pode ser caracterizada, embora de modo simplificado, da seguinte forma (PEAASAR II):

- *Empresas projectistas e consultoras*, envolvidos na concepção e no projecto das infraestruturas a construir e na fiscalização das obras;
- *Empreiteiros de obras públicas*, com participação na construção das infraestruturas;
- *Fornecedores de tecnologias*, ao nível da construção das infraestruturas em que a tecnologia assume particular importância, mediante o fornecimento de equipamentos.
- *Empresas prestadoras de serviços de operação e manutenção de sistemas*, com participação reduzida e avulsa, sobretudo ao nível da operação de sistemas.
- *Operadores*, num mercado limitado, com número relativamente reduzido de operadores – AGS (grupo Sacyr/Vallehermoso), AQUAPOR (pública), CGE-P (grupo Ondeo/Générale), INDAQUA. O número de operações de concessão dos serviços de abastecimento de água e de saneamento tem sido pouco significativo, apesar de haver espaço para maior concorrência.

Em Portugal, o regime de tarifas praticadas no sector da distribuição de água é caracterizado por apresentar uma grande variabilidade: o preço mais alto da água em Portugal é cerca de trinta vezes mais caro do que o mais baixo (APDA, 2004: 51).

Na maioria dos casos, verifica-se que as tarifas apenas cobrem, na melhor das hipóteses, os custos directamente derivados da oferta do serviço prestado ao consumidor, não existindo grande tradição em cobrar tarifas que tenham em atenção os custos de oportunidade ou as externalidades ambientais.

É patente uma clara progressão no sentido de penalizar os grandes consumos. Não parece também existir qualquer linha orientadora ou critério de natureza económica ou ambiental em muitas das entidades gestoras (APDA, 2004: 52). Neste estudo constatou-

se que o preço estabelecido obedece, sempre, apenas a desígnios “políticos”, o mesmo acontecendo com as chamadas “tarifas reais”.

Outros dos problemas crónicos com que se debate o sector da água e saneamento em Portugal é o que se prende com as fugas e perdas nas redes de distribuição, que, em alguns casos, ascende a valores próximos dos 40-50%.

Também a questão das alterações climáticas assume particular importância em Portugal, contribuindo para ser mais urgente a necessidade de uma melhor gestão da água em Portugal.

Dadas as características de natureza histórico-política do nosso país, e as dificuldades orçamentais bem conhecidas, a participação da iniciativa privada na gestão de sistemas de água e saneamento têm sido alvo de acesa discussão e confrontação de argumentos.

5.3 O QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL 2007-2013 E O PEAASAR II

Na sequência da aprovação, em Abril de 2006, das Perspectivas Financeiras da União Europeia – quadro de financiamento plurianual para o período 2007-2013, o Governo português procedeu à elaboração e subsequente aprovação de um Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007-2013), que estrutura o modo como o País se deverá posicionar no sentido de utilizar eficazmente o novo ciclo de fundos comunitários.

O QREN 2007-2013 constitui, assim, o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal, nesse período, traçando as linhas de orientação para a aplicação prática de tais fundos. O documento aponta três grandes Agendas Temáticas:

- Agenda para o Potencial Humano;
- Agenda para os Factores de Competitividade;
- Agenda para a Valorização do Território.

Esta última Agenda Temática visa a melhoria das condições de atractividade para o investimento produtivo e de condições de vida para as populações, incluindo as

intervenções ao nível das infraestruturas e da dotação de equipamentos, onde se integram as de abastecimento de água e saneamento.

Neste documento, o Governo considera os serviços de água e saneamento como *“serviços básicos de importância vital para melhorar as condições de vida das populações e de competitividade económica regional”*, referindo a melhoria significativa na cobertura registada no país nos últimos anos, que hoje vai além da mera satisfação de necessidades básicas de ligação à rede pública.

Na análise SWOT efectuada no âmbito do QREN 2007-2013, se a cobertura generalizada da população no que diz respeito ao abastecimento de água é apontada como uma força, já os insuficientes níveis de atendimento na drenagem e tratamento das águas residuais se incluem entre as principais fragilidades.

No que concerne ao sector da água e saneamento são apontados como objectivos centrais para o período temporal compreendido entre 2007 e 2013, o aumento da cobertura e da qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água e o incremento dos níveis de atendimento das redes de drenagem de águas residuais.

Para fazer face aos elevados custos inerentes às tarefas de construção e melhoramento das redes de água e saneamento, à escala nacional, o Governo considera que se *“justifica a atribuição de apoios públicos significativos ao investimento e o recurso ao novo QREN 2007-2013 para mitigar os elevados custos a que dão origem, assegurando tarifários social e economicamente viáveis”*.

Nesta óptica, foi elaborado e aprovado um “Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais” (PEAASAR 2007-2013). O PEAASAR 2007-2013 foi concebido tendo em atenção que, apesar dos avanços registados nestes domínios, ainda falta percorrer um longo caminho até serem atingidos os níveis adequados de atendimento e de qualidade de serviço prestado às populações, em termos de abastecimento de água e de saneamento. Pode ler-se no documento que *“subsistem, apesar dos progressos muito significativos que foram alcançados, problemas por resolver no sector que obrigam a mais do que um simples prolongar no tempo da consecução dos objectivos antes definidos”*.

O objectivo central subjacente ao Plano é o de “servir 95% da população total do País com sistemas públicos de abastecimento de água, sendo que em cada sistema integrado o nível de atendimento deve atingir pelo menos 90% da população abrangida, e servir 90% da população total do País com sistemas públicos de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas, sendo que em cada sistema integrado o nível de atendimento deve atingir pelo menos 85% da população abrangida”.

São igualmente objectivos preconizados pelo Plano, a obtenção de níveis adequados de qualidade do serviço, mensuráveis através de um adequado sistema de indicadores, e o estabelecimento, a nível nacional, de um quadro tarifário que evolua tendencialmente no sentido da compatibilidade com a capacidade económica das populações.

O documento também define objectivos no quadro da sustentabilidade do sector, que passam pela garantia da recuperação integral dos custos incorridos dos serviços, pela optimização da gestão operacional e eliminação dos custos de ineficiência e ainda pela contribuição para a dinamização do tecido empresarial privado nacional e regional.

O PEAASAR 2007-2013 define três grandes objectivos estratégicos:

- ***A universalidade, continuidade e qualidade do serviço***, conseguidas através da solidariedade nacional e regional, de forma a poder atingir-se um preço justo e adaptado à capacidade financeira dos utilizadores, numa lógica de serviço de elevada qualidade e fiabilidade;
- ***A sustentabilidade do sector***, com a melhoria da produtividade e da eficiência, em coordenação com as políticas de desenvolvimento regional;
- ***A protecção dos valores ambientais***, mediante a adopção dos princípios subjacentes à estratégia nacional e comunitária para o desenvolvimento sustentável.

Relativamente aos investimentos a realizar no âmbito do PEAASAR 2007-2013, num montante global que ronda os 3.000 milhões de euros, há que distinguir os previstos para as vertentes em “alta” e em “baixa”. Na vertente em “alta”, o volume de investimento necessário para a conclusão e expansão dos sistemas plurimunicipais, é estimado em cerca de 800 milhões de euros.

No que concerne à vertente em “baixa”, a estimativa dos investimentos prioritários a levar a cabo durante o período 2007-2013 ronda os 2.200 milhões de euros, que dizem respeito a investimentos directamente relacionados com a articulação com os sistemas em “alta”, a investimentos de renovação e reabilitação das redes de abastecimento de água, como forma de reduzir as perdas e fugas, e investimentos em sistemas de drenagem de águas residuais, que dêem início ao processo de separação da componente pluvial em sistemas unitários e de eliminação de ligações cruzadas nos sistemas separativos.

Quadro 8 – Investimentos para os sistemas em “alta” previstos no PEAASAR 2007-2013.

Objectivos	Investimentos (em M€)		
	AA	SAR	Total
Multimunicipais – Conclusão dos sistemas	50	60	110
Multimunicipais – Expansão a novos municípios	130	265	395
Municipais Integrados – Conclusão dos sistemas	40	85	125
Investimentos complementares	100	70	170
Total	320	480	800

Fonte: Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013

Quadro 9 – Investimentos para os sistemas em “baixa” previstos no PEAASAR 2007-2013.

Região	Investimentos (em M€)		
	AA	SAR	Total
Norte	384	654	1039
Centro	131	317	447
LVT	92	347	439
Alentejo	105	114	219
Algarve	31	45	75
Total	741	1478	2218

Fonte: Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013

Quadro 10 – Indicadores de qualidade de serviço previstos no PEAASAR 2007-2013.

Indicadores da Qualidade do Serviço	
Abastecimento de água	Valor de referência
Percentagem do número de alojamentos servidos por sistema público de abastecimento de água	≥ 95% Com variação entre 90% e 100%
Percentagem do número total de análises realizadas à água tratada cujos resultados estão conformes com a legislação	≥ 99%
Percentagem de água entrada no sistema que é efectivamente utilizada e não perdida por fugas e extravasamentos	≥ 85%
Percentagem de água entrada no sistema que provém de captações com perímetro de protecção / plano de ordenamento de albufeira e de água públicas definido	≥ 95%
Indicadores da Qualidade do Serviço	
Saneamento de águas residuais	Valor de referência
Percentagem do número de alojamentos servidos por sistema público de saneamento de águas residuais	≥ 85% Com variação entre 80% e 100%
Percentagem de população equivalente servida por sistema público de saneamento de águas residuais que asseguram o cumprimento da legislação em termos de descargas de acordo com a respectiva licença	≥ 85%
Percentagem de reutilização de águas residuais tratadas	≥ 10% Condicionado à existência de garantia de uso
Percentagem de águas pluviais e de infiltração afluentes aos sistemas de drenagem	≥ 20%

Fonte: *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013*

Mas levanta-se a interrogação: será o caminho apontado pelo PEAASAR 2007-2013, instrumento consubstanciador de uma política que, no essencial, se enquadra na lógica neoliberal, o mais adequado para fazer face aos desafios com que Portugal se confronta nos domínios da gestão dos serviços de água e saneamento? Parece-nos que não.

Procuraremos, de seguida, reflectir em torno desta questão.

Antes de mais, é necessário referir que enquanto o PEAASAR 2000-2006 colocou o fulcro ao nível da vertente “em alta” – à data, o problema que carecia de mais urgente solução –, o PEAASAR 2007-2013 centra a sua atenção nos domínios da vertente “em baixa” e da política tarifária a implementar.

Como refere Bau (2007b: 148-155), o PEAASAR 2007-2013 introduz “inovações” no que concerne a:

- ***Modelos de gestão institucionais (“alta”/“baixa”);***
- ***Sistemas tarifários.***

Analisemos, de forma breve e separadamente, estes dois aspectos.

O primeiro aspecto refere-se aos modelos de gestão, onde o documento estratégico introduz alterações sensíveis ao caminho que vinha sendo trilhado, designadamente na dicotomia entre sistemas “em alta” e sistemas em “baixa”. Preconiza-se um alargamento da parceria entre o Estado (via a “holding” estatal, a Águas de Portugal) e as Autarquias, por vontade de ambas as partes, no sentido de integrar, sob determinadas condições, as redes “em baixa” nos sistemas multimunicipais existentes ou que venham a ser criados. Tudo se processa de forma análoga à que se vinha verificando para os sistemas “em alta”: o Estado mostra-se disponível para ser parceiro das Autarquias nos sistemas “em baixa”, com a Águas de Portugal a deter 51% ou mais do capital e as Autarquias um máximo de 49% das acções das sociedades anónimas criadas. Neste particular, importa realçar que podem ser envolvidas neste processo tanto as empresas multimunicipais já criadas (que assim operarão concomitantemente em “alta” e em “baixa”) e novas empresas, a constituir para o efeito. Estas novas empresas, advoga o PEAASAR 2007-2013, constituindo-se como “*gestoras de activos e concedentes de serviços*”, devem articular-se territorialmente com os sistemas “em alta” e adoptar um sistema tarifário uniforme na área onde operam.

Em relação aos sistemas multimunicipais em “alta”, o PEAASAR 2007-2013 preconiza a sua reconfiguração, nomeadamente através de eventuais fusões entre sistemas vizinhos, por forma a que daí resultem economias de escala, de gama ou mais-valias ambientais. No documento é também recomendada a revisão das bases das concessões dos sistemas multimunicipais numa perspectiva de optimização tarifária. Com o argumento da “*promoção do tecido empresarial nacional*”, incumbe à Águas de Portugal a responsabilidade de elaborar e implementar um “*plano de acção de subcontratação de funções e tarefas relacionadas com a exploração, incluindo a operação e manutenção das infra-estruturas integradas nos Sistemas Multimunicipais*”.

O referido alargamento da parceria entre o Estado e as Autarquias afigura-se-nos como plausível, e até desejável – partindo do pressuposto que tal não inviabilize a opção por outros modelos de gestão previstos no quadro legal, designadamente as soluções intermunicipais, muitas vezes discriminados no que toca ao acesso a fundos comunitários. A “asfixia orçamental” em que vivem muitas Autarquias – limitadas na sua capacidade de recorrer à Banca como fonte de financiamento para a construção e modernização de infraestruturas de água e saneamento – justifica-o. Porém, reiterar-se, seria preferível a adopção de um regime de endividamento semelhante ao aplicado no sector da reabilitação urbana, sob pena de que existam pressões para a participação da Águas de Portugal ou de privados em tais sistemas, passando os mencionados outros modelos de gestão legalmente previstos, apesar de existentes, a não constituírem alternativa viável.

Já o modelo das empresas “*gestoras de activos e concedentes de serviços*”, nos suscita grandes reservas. Partilhamos a opinião de Bau (2007b: 150), quando refere que este quadro configura uma “*opção privatizadora a larga escala*”. Na prática, o que irá acontecer é que o Estado assumirá a responsabilidade (perante a Banca) pela obtenção dos financiamentos necessários (sempre elevados), com as suas empresas multimunicipais a apresentarem resultados negativos durante vários anos (o período de retorno do capital investido é, em muitos casos, superior a uma década). Os privados que iniciem a operação de tais sistemas, não investem neles qualquer capital, estando desde logo em posição de distribuir lucros pelos seus accionistas.

Será que isto conduz, efectivamente, ao propalado “*desenvolvimento do sector empresarial a nível nacional e local*”? Somos da opinião que estamos perante uma manobra que constitui uma clara cedência aos interesses dos privados, defensores da via neoliberal a que aludimos anteriormente.

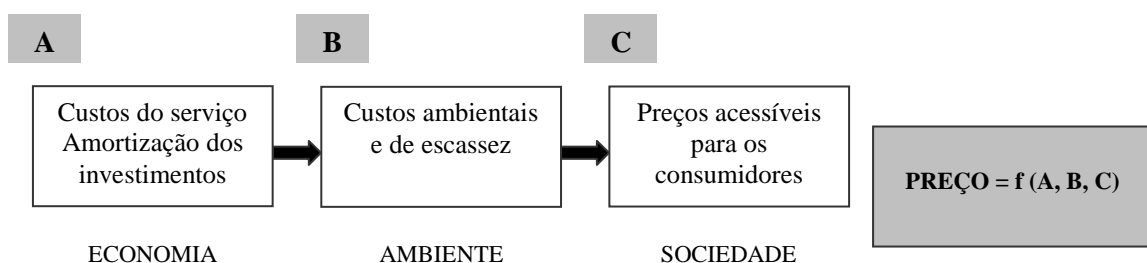
Duvidamos que tal se possa traduzir em vantagens para as populações, as empresas portuguesas e a vitalidade da economia do País. Ao invés do que se pode ler no PEAASAR 2007-2013 – “*aumentar a concorrência, a competitividade e a transparência, na óptica de racionalização dos custos a suportar pelas populações*” – este passo poderá ser meio caminho andado para o controlo do sector português dos serviços de água e saneamento por parte dos grandes operadores multinacionais, cujos interesses pouco terão a ver com os dos cidadãos portugueses.

O segundo aspecto prende-se com as questões tarifárias, recorrente em vários pontos do documento. O documento estabelece os modelos de financiamento e as linhas de orientação da política tarifária e define a reformulação do enquadramento legal e do modelo de regulação vigente.

O Plano Estratégico preconiza que a adopção de uma política tarifária que garanta a cobertura dos custos do serviço, designadamente através da aplicação de “*tarifas reais*”, tenha em conta o enquadramento socio-económico das regiões, por meio de mecanismos de solidariedade nacional e regional. O princípio da cobertura integral dos custos do serviço é condicionado por dois aspectos:

- por um lado, a compatibilização das tarifas com as condições socio-económicas das populações;
- por outro, a conclusão dos investimentos necessários para que seja possível atingir elevados níveis de atendimento e para que sejam cumpridas as obrigações decorrentes da legislação de boas práticas ambientais.

No PEAASAR 2007-2013 pode ler-se que “*o preço justo da água deve representar o ponto de equilíbrio de três premissas da sustentabilidade do sector, ou seja, cobrir os custos do serviço, através de tarifas socialmente aceitáveis e escalonadas de forma a contribuir para o seu uso eficiente e para a protecção do ambiente*” (ver figura seguinte). Um dos objectivos operacionais do PEAASAR 2007-2013 é o de “*estabelecer orientações para a definição das tarifas ao consumidor final, evoluindo tendencialmente para um intervalo razoável e compatível com a capacidade económica das populações*”.



Fonte: Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007- 2013

Figura 14 – Modelo de fixação dos preços dos serviços de abastecimento de água.

Por outro lado, o PEAASAR 2007-2013 assume como princípio basilar o estabelecimento das condições que garantam a cobertura integral dos custos do serviço, como forma de garantir a sustentabilidade do sector.

Considerando as dificuldades na cobertura das necessidades de investimento e do pagamento dos custos de financiamento por via do “cash-flow” gerado pelas operações, sobretudo nas regiões de menor densidade populacional, o PEAASAR 2007-2013 preconiza a adopção de “*mecanismos de solidariedade*”, que permitam a fixação de tarifas aceites pelas populações.

O primeiro mecanismo proposto consiste no recurso aos Fundos Estruturais, para financiamento diferenciado dos custos do primeiro investimento, em função das características sócio-económicas das diferentes regiões. O segundo mecanismo de solidariedade tem a ver com a criação de um “*Fundo de Equilíbrio Tarifário*”, que se destinaria a permitir “*uma perequação tarifária (por referência a uma banda tarifária) como contributo para o estabelecimento de um tratamento equitativo das diferentes regiões do território nacional, atentas as suas diferenças socio-económicas e a acção dos fundos estruturais*”.

Poucos têm sido os estudos a debruçarem-se em Portugal sobre a temática das tarifas de água, o que, de certa forma, condiciona a própria visão governamental sobre o assunto. Um desses estudos foi efectuado pela Comissão Especializada de Legislação e Economia da APDA, que concluiu que o regime de tarifas praticado nos serviços de água em Portugal é caracterizado por apresentar uma grande variabilidade: o preço mais alto da água em Portugal é cerca de trinta vezes mais caro do que o mais baixo (APDA., 2004: 51). Em grande parte dos casos, verifica-se que as tarifas apenas cobrem os custos directamente derivados da oferta do serviço prestado ao consumidor, não existindo grande tradição em cobrar tarifas que tenham em atenção os custos de oportunidade ou as externalidades ambientais.

Muitas expressões utilizadas no documento, tais como “*tarifas socialmente aceitáveis*”, “*tarifas reis*”, “*tarifas moduladas de acordo com o desenvolvimento das regiões*”, são algo vagas e imprecisas.

Como nota Bau (2007b: 153), os tarifários mais elevados situam-se precisamente nas regiões com menor poder de compra. Como é que este facto será tido em linha de conta

na concepção e implementação de um tratamento equitativo das diferentes regiões do País?

O “*Fundo de Equilíbrio Tarifário*” atrás referido, definindo como um mecanismo que visa diminuir as desigualdades tarifárias entre os diferentes sistemas multimunicipais, contribuirá, na prática, para que sejam os consumidores com menor poder de compra das regiões mais ricas a financiar os consumidores com maior poder de compra e os consumidores industriais e comerciais das regiões consideradas mais pobres, o que se nos afigura como uma solução pouco recomendável.

Noutros países (França, Bélgica) existem mecanismos de solidariedade perante as desigualdades sociais baseados na introdução, no sistema tarifário, de uma parcela destinada a um Fundo de Solidariedade, suportado pelos consumidores (Bau, 2007b: 155), cuja filosofia difere do “*Fundo de Equilíbrio Tarifário*” constante do PEAASAR 2007-2013.

Note-se, ainda, a total ausência, no Plano Estratégico, de qualquer referência ao “direito à água”, aprovado (como vimos detalhadamente em 3.4) pelo Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, o que não deixa de ser sintomático da visão de cariz neoliberal preconizada.

Considero que as perspectivas que procurei abordar nos Capítulos anteriores poderão ser úteis na discussão, análise crítica, aprofundamento e aperfeiçoamento do QREN 2007-2013, bem como do PEAASAR 2007-2013, não sendo este, porém, o propósito central do presente trabalho.

CAPÍTULO 6

Considerações Finais e Conclusões

“Atribuímos virtudes à água que são a antítese das dores de uma pessoa doente. O homem projecta o seu desejo de cura e sonha com uma substância compassiva.”

Gaston Bachelard

Citando de novo um dos sete sábios da Grécia antiga, Tales de Mileto, a ***“água é o princípio de todas as coisas”***.

Trata-se, como já por diversas vezes mencionámos, de bem vital e insubstituível, que desempenha um conjunto de funções no seio do ecossistema global de importância fundamental para o equilíbrio do planeta.

A água é o principal garante da vida, regula o clima, proporciona bem-estar e qualidade de vida, e é referencial fundamental na identidade de povos e culturas.

A primazia dada às utilizações produtivas da água, relegou para segundo plano a destruição de património natural de valor intangível, assim como os direitos dos povos e das comunidades que habitaram durante centenas ou milhares de anos em vales e junto a rios, direitos esses sistematicamente esquecidos.

Como bem observa Paquerot (2006: 2), a utilização da água por parte do Homem só será veículo para um verdadeiro desenvolvimento na medida em que permitir a ***“viabilidade das outras funções da água”***.

As questões da água são complexas e assumem um carácter multidimensional. Dessa complexidade ressalta a necessidade de adoptarem abordagens integradas, quer do ponto de vista da quantidade quer da qualidade.

A gestão da água deverá ser encarada na óptica da economia da partilha dos bens comuns, mais do que na dos bens privados e da acumulação de riqueza.

Vivemos num mundo globalizado onde as empresas multinacionais ditam as leis, transformando a forma como os países olham para a gestão dos seus recursos naturais, em particular para a dos recursos hídricos, em prol dos seus próprios interesses estratégicos, de carácter político e financeiro.

Existe a necessidade premente de erguer uma outra globalização, não necessariamente a prevalecente, que se constitua como verdadeiro factor de desenvolvimento à escala global, com vantagens para exportadores e consumidores em todo o mundo.

Há que construir uma globalização que promova a solidariedade entre todos os povos, que reduza as desigualdades, que diminua o fosso entre os ricos e os que vivem em condições infra-humanas, em todo o mundo. A tão apregoada inevitabilidade do processo não deverá ser sinónimo de resignação.

Como referiu a este propósito Strauss-Khan, ***“postos perante uns e outros, face aos riscos e oportunidades, mais importante do que saber para que lado penderá a balança, é agirmos no sentido de conjurar os perigos e aproveitar as oportunidades”*** (Strauss-Khan, 2002: 145).

A chamada “crise global da água”, percebida como o crescente desequilíbrio, à escala planetária, entre necessidades e disponibilidades hídricas, está cada vez mais na agenda de governantes, organizações não-governamentais, comunidade académica e científica, órgãos de comunicação social e opinião pública em geral.

A “crise global da água” radica em diversas questões, de entre as quais merecem referência pela sua importância:

- A água existe no planeta numa quantidade limitada;
- A água não se encontra igualmente repartida;
- A água é necessária para diversas utilizações competitivas;
- A água é necessária para a preservação dos ecossistemas, os quais, por sua vez, são necessários à sobrevivência da espécie humana;
- A população humana não pára de aumentar, o que faz disparar as necessidades de água;
- O Homem continua a poluir um recurso sem o qual não pode sobreviver;
- As formas de gestão da água nem sempre têm sido as mais sustentáveis;
- O clima da Terra está a mudar e essa mudança terá sérios impactos ao nível da disponibilidade física e da qualidade dos recursos hídricos.

Perante o mundo globalizado, onde o imperativo de um crescimento ilimitado torna virtualmente impossível a adopção de medidas social e ambientalmente responsáveis, o acesso a água potável e a adequados serviços de saneamento não tem sido uma prioridade para muitos Governos.

A “crise global da água” é potenciada pela globalização económica, principalmente porque fomenta o *dumping* ambiental, como é referido atrás.

As poderosas empresas multinacionais, sob os auspícios das grandes organizações financeiras e de comércio globais, têm-se vindo a apropriar dos recursos hídricos, superficiais e subterrâneos, em muitos pontos do planeta.

Contudo, o mercado livre não é a ferramenta adequada para gerir valores sociais e ambientais, nem os direitos das gerações futuras.

O facto é que a grande maioria das entidades gestoras de serviços de água na Europa continua sob propriedade pública.

Não obstante, os Governos de muitos países do mundo encontram-se sujeitos a pressões por parte das entidades financeiras globais (BM, FMI, OCDE) e das grandes empresas multinacionais com interesses na exploração dos recursos hídricos, no sentido da liberalização e da privatização dos mesmos, sendo esta, muitas vezes, condição essencial para que esses países possam receber apoio financeiro das referidas instituições.

Porém, quase todas as empresas multinacionais estão a procurar vender as suas subsidiárias que operam no sector da água em países em vias de desenvolvimento. O que se tem verificado é que quase ninguém tem manifestado interesse em adquiri-las (Hall e Lobina, 2007: 5).

Praticamente todas as empresas que operam internacionalmente no mercado da água, partilham no momento presente uma estratégia de actuação comum, quer na Europa quer nos países em desenvolvimento, estratégia essa que passa por evitar concessões ou participações que envolvam investimentos de monta e compromissos de longo prazo.

A “crise global da água” reveste-se, cada vez mais, de uma importância crucial na definição dos destinos do planeta e das suas populações. Soluções urgentes terão que ser

encontradas no sentido de se evitar que parte significativa da Humanidade seja condenada a uma vida pobre, insegura e vulnerável.

Somos adeptos da visão que defende que tais soluções só serão alcançadas mediante mudanças significativas na nossa concepção da natureza, na escala de valores e de princípios éticos, e no estilo de vida que queremos adoptar, daqui em diante.

Mais de mil milhões de pessoas continuam sem acesso a água potável e mais de 2,6 mil milhões de pessoas sem acesso a adequados serviços de saneamento, apesar dos estarem disponíveis os conhecimentos científicos e tecnológicos para por cobro a estes problemas. Estes perturbantes números constituem um dos mais preocupantes indicadores da existência de uma crise social e ambiental, à escala planetária.

Necessitamos de alterar radicalmente a nossa maneira de viver em sociedade e de rever os nossos princípios de exploração dos recursos naturais, de forma a inverter a tendência de rápida depleção dos recursos hídricos que hoje se verifica e que tenderá a ser agravada num futuro próximo.

Está provado que as tradicionais formas de gestão dos recursos hídricos que têm vindo a ser postas em prática, centradas na oferta – grandes obras de engenharia, como barragens, grandes canais desvio de cursos de água, etc. – já não dão respostas aos desafios de um futuro que se quer sustentável.

Existe a necessidade de encontrar estratégias alternativas às soluções tradicionais (“*business as usual*”), e recuperar o bom estado ecológico dos sistemas aquáticos.

Trata-se de aspirar a um novo modelo de desenvolvimento, alicerçado numa ética intergeracional que articule e valorize as diferentes dimensões do recurso, tantas vezes descuradas.

Utilizando uma analogia financeira é o mesmo que dizer que em vez de vivermos dos rendimentos estamos a reduzir drástica e irreversivelmente o capital acumulado. Existe, pois, a necessidade urgente de encontrar estratégias alternativas para a gestão do nosso recurso mais precioso.

Partilhamos da opinião de Castro (2005a: 16), quando este autor afirma que o impulso de um modelo de governabilidade social centrado na predominância dos princípios da

mercantilização tem contribuído para exacerbar as condições já existentes de desigualdade e polarização social, entre ricos e pobres, e não apenas nos países menos desenvolvidos, e também o já referido *dumping* ambiental.

A liberalização e a privatização tendem a degradar os direitos dos cidadãos e dos consumidores. O capital privado tem ganho direitos, as populações têm-nos perdido.

A água tem sido, de facto, uma importante fonte de desigualdades sociais. Porém, continua a não haver consenso em torno do “direito humano à água” – entendido como o fornecimento suficiente, fisicamente acessível e a um custo acessível, de uma água salubre e de qualidade aceitável para as utilizações pessoais e domésticas de cada um – como um direito individual e social inalienável.

Considerar que o acesso à água – em qualidade e quantidade suficientes – é um **direito do Homem**, constitui um passo de extrema importância.

Como refere Sadeq, o “direito à água” emerge na sociedade actual como um conceito em torno do qual podem “*cristalizar mudanças e reconciliações*”.

Para a ONU, “*o direito à água consiste no fornecimento suficiente, seguro, aceitável, fisicamente acessível e a um custo acessível, de água para as utilizações pessoais e domésticas. É necessária uma quantidade adequada de água segura para prevenir a morte por desidratação, para reduzir o risco de doenças transmissíveis por via hídrica, e para consumo, confecção de alimentos, higiene pessoal e doméstica*”.

O acesso seguro a água potável é uma necessidade humana básica e, como tal, configura um direito humano essencial. A preservação deste direito não se esgota como um fim em si mesmo, sendo também um veículo imprescindível para consubstanciar direitos mais genéricos – constantes da Declaração Universal dos Direitos Humanos –, como o direito à vida, à educação, à saúde e a condições de habitabilidade adequadas. Garantir que cada ser humano tenha acesso a uma quantidade mínima diária de 20 litros de água potável, pelo menos, de forma a poder satisfazer as suas necessidades básicas, constitui um requisito mínimo para respeitar o direito à água, devendo ser encarada como um objectivo para todos os Governos.

Torna-se necessário reforçar, a cada instante, que os direitos humanos não são facultativos. São antes obrigações vinculativas assumidas pelos Governos, que se

devem consubstanciar como uma garantia de observância de valores universais, implicando, por isso, sérias responsabilidades para aqueles. Porém, continua a verificar-se, em muitas partes do planeta, violações sistemáticas e gratuitas do direito humano à água, que continuam a passar impunes aos olhos da comunidade internacional. Como sempre, são os mais carenciados que estão sujeitos aos abusos e aos problemas mais graves.

Volvidos quase 60 anos sobre a assinatura da Declaração Universal das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos – um ponto de viragem fundamental na concepção da supremacia dos direitos humanos e de cidadania (direito à saúde, à segurança social, à habitação, ao trabalho, à cultura, etc.) em relação às formas de opressão política e económica – mais de mil milhões de pessoas continuam sem acesso a água potável. Continua a assistir-se a violações generalizadas e sistemáticas do “direito humano à água”. São especialmente as populações mais carenciadas que estão sujeitos aos mais graves abusos.

Para uma sociedade que se pretende próspera e solidária é totalmente inaceitável que sejam os seus membros mais vulneráveis (as crianças, os idosos, os mais carenciados) precisamente os que estão mais expostos aos perigos ambientais – para os quais não contribuíram, reafirme-se – e aos seus trágicos resultados.

A necessidade de introdução de critérios de racionalidade económica na gestão da água, tem sido amiúde confundida com a introdução de uma racionalidade de cariz “mercantil”.

Partilhamos da opinião de Barlow (2001: 5), quando afirma que o Homem continua a abusar dos recursos naturais – de entre os quais a água – na secreta esperança de que se encontrarão milagrosas soluções tecnológicas que resolvam o problema.

Não deixa de ser motivo para reflexão, o facto de, na realidade, terem sido precisamente esses avanços na tecnologia que permitiram que a situação chegasse onde chegou, causando grandes danos ambientais, muitos deles de difícil solução ou mesmo irreversíveis.

Há que ter em conta a necessidade urgente de preservar a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos, mediante o estabelecimento de um conjunto de políticas de gestão e

respectiva implementação e fiscalização práticas, às escalas local, regional, nacional, internacional e global.

Nos anos mais recentes, um movimento global tem trazido de volta para agenda política as questões sociais e ambientais, ofuscadas pelas questões económicas durante muito tempo.

A água deverá, desta forma, ser sempre vista como um factor de união e solidariedade entre os homens e os povos e nunca como pretexto para conflitos e guerras.

O que se tem vindo a verificar é que as principais guerras pela água têm tido lugar no interior dos Estados e não entre Estados. Contrariamente aos conflitos, que podem adquirir contornos de inevitabilidade, as “guerras da água” não são inevitáveis. Como escreveram Mikhail Gorbatchov e Jean-Michel Severino (ex-Presidente do Banco Mundial), ***“a nossa habilidade para prevenir guerras da água depende da nossa capacidade colectiva para antecipar tensões e para encontrar as soluções técnicas e institucionais que nos permitam gerir os conflitos emergentes”***¹¹.

Neste sentido, é urgente que seja adoptada uma nova forma de olhar a água. Uma visão holística e integradora, capaz de reconhecer as múltiplas dimensões da problemática. Que tenha em conta os valores éticos, sociais, políticos, económicos e ambientais envolvidos.

Fazemos nossas as palavras que constam da Declaração para Uma Nova Cultura da Água (FNCA. 2004: 7): ***“Tomando como base o princípio universal do respeito à vida, os rios, os lagos, as fontes, as zonas húmidas e os aquíferos devem ser considerados como Património da Biosfera e devem ser governados pelas comunidades e pelas instituições públicas, de forma a garantir a sua gestão democrática e sustentável”***.

Outro aspecto que há que ter em conta são os reflexos que o agravamento das assimetrias em termo de disponibilidades hídricas – às várias escalas – decorrentes das alterações climáticas, terão ao nível dos recursos hídricos e da sua gestão.

¹¹ Artigo conjunto publicado no jornal *Público* (2007-06-06)

Ultrapassar a “crise global da água”, nas suas múltiplas dimensões, só será possível através da adopção de políticas que promovam a sustentabilidade, a igualdade e uma governabilidade democrática.

Como se assume de forma clara no Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 da ONU, neste início de século XXI “*o mundo tem oportunidade de dar mais um passo à frente em termos de desenvolvimento humano. A crise mundial no sector de água e saneamento básico poderá ser superada no espaço de uma geração. O mundo dispõe da tecnologia, dos meios financeiros e da capacidade humana para acabar de vez com a praga da insegurança da água na vida de milhões de seres humanos. O que falta é a vontade política e a visão necessárias para aplicar esses recursos em prol do bem comum*” (PNUD, 2006: 28).

Água é liberdade. Nesta perspectiva, a água deverá ser sempre entendida como um “património da Humanidade”, que a todos e cada um compete valorizar, proteger e conservar.

Partilhamos convictamente da opinião de Bau (2005b: 9), quando este autor afirma com lapidar clareza, que as “palavras de ordem” que importa seguir em matéria de água e saneamento não podem ser “mercado, concorrência, competitividade, escolha”, mas sim “*transparência, participação, solidariedade, cidadania*”.

Há que colocar a água e o saneamento no centro da agenda de desenvolvimento global, desenvolvendo planos de acção às diversas escalas – da planetária à local –, de forma a mobilizar recursos e a concentrar o foco nas **PESSOAS**.

A incapacidade evidenciada pelas soluções “*business as usual*” de darem a conveniente resposta aos desafios com que estamos – e estaremos, no futuro – confrontados, torna imperiosa a necessidade de trilhar novos caminhos no que à gestão da água e dos serviços de água e saneamento diz respeito.

A assunção de uma nova racionalidade económica na gestão da água não implica necessariamente assumir dinâmicas de mercado. A complexidade inerente a gerir valores sociais e ambientais, valores de ordenamento do território e interesses económicos de terceiros, a par do objectivos de se alcançar a sustentabilidade tendo em

atenção as gerações vindouras, tornam recomendável manter a gestão da água que extraímos da natureza para usos económicos sob responsabilidade pública.

Ao longo deste trabalho procurámos abordar, como contribuição para um **debate inadiável e alargado**, os **NOVOS PARADIGMAS** que vêm sendo apresentados para procurar superar a “crise global da água” que enfrentamos, com particular atenção à gestão de sistemas de abastecimento de água e saneamento.

BIBLIOGRAFIA

Aarhus Convention (1998), “*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*”, Aarhus (edição on-line: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>)

ACNUDH (1989), “*Convention on the Rights of the Child*”, Geneva (edição on-line: <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>)

ACNUDH (2004), (edição on-line: <http://www.unhchr.ch/development/approaches-04.html>)

ADDA, J. (1996), “*A Mundialização da Economia*”, Terramar, Lisboa.

ALMEIDA, A. B. (2000), “Reflexões sobre o Planeamento da Água e a Situação Portuguesa, in “*Recursos Hídricos*”, vol. 21, n.º 1, pp. 13-24, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Lisboa.

AMARAL, D. F. (2003), *Prefácio a “O Desafio da Água no Século XXI: Entre o Conflito e a Cooperação”*, Soromenho-Marques, V., (Coord.), Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa.

AMAZONAS, M. C. (2006), “*Valor Ambiental em uma Perspectiva Heterodoxa Institucional-Ecológica*”, (edição on-line: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A182.pdf>)

APDA (2004), “*Abastecimento de Água em Portugal: O Mercado e os Preços*”, Comissão Especializada de Legislação e Economia, Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas, Lisboa.

APDA (2006), “*Quem É Quem no Sector das Águas em Portugal*”, Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas, Lisboa.

ARROJO, P. (2004), “*Los Oscuros Caminos de la Privatización del Agua en España*”, in “*IX Jornadas de Economía Crítica: Perspectivas del Capitalismo a Escala Mundial más destrucción y más regresión social?*” (edição on-line: <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A04%20-%20Arrojo%20Agudo%20Pedro.pdf>)

ARROJO, P. (2005), “*Las Funciones del Agua: Valores, Derechos, Prioridades y Modelos de Gestión*”, in “*Lo Público y lo Privado en la Gestión del Agua – Experiencias y Reflexiones para el Siglo XXI*”. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid.

BALL, P. (2002), “*H2O: Uma Biografia da Água*”, Temas e Debates, Lisboa.

BAPTISTA, J. M.; ALMEIDA, M. C.; VIEIRA, P.; SILVA, A. M.; RIBEIRO, R. (2003a), “*Uso Eficiente da Água*”, Seminário “A Directiva Quadro da Água e os Sistemas de Água e Saneamento, Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas, Lisboa.

BAPTISTA, J. M.; PÁSSARO, D. A.; SANTOS, R. F. (2003b), “O Modelo de Regulação a Implementar pelo Instituto Regulador de Águas e Resíduos”, in “*Águas e Resíduos*”, Série II, n.º 2, Maio/Agosto, pp. 4-9, APDA/APESB, Porto.

BARLOW, M. (2001), “Blue Gold – “The Global Water Crisis and the Commodification of the World’s Water Supply”, in “*International Forum on Globalization*”, (edição on-line: <http://www.ratical.org/co-globalize/BlueGold.pdf>)

BARNETT, A. (1996), “*World Water Supply – Opportunities for Investment*”, Management Reports, Financial Times, London.

BAU, J. (1999), “Globalização da Economia e o Abastecimento de Água – Contribuição para um Debate sobre o Futuro do Sector Público”, in “*Água Scripta*” n.º 14 (Janeiro 1999), EPAL, SA., Lisboa.

BAU, J. (2004), “A Água como Recurso Estratégico do Século – Gestão Pública ou Privada?”, *Associação Cívica de Espinho*, Espinho.

BAU, J. (2005a), “O Mercado da Operação dos Sistemas de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais em Portugal”, in *Documentação de apoio à disciplina de “Novos Mercados e Negócios e Ambientais”*, Curso de Especialização em “Ciências e Tecnologias do Ambiente”, FCUL/ICAT, Lisboa.

BAU, J. (2005b), “Abastecimento de Água e Saneamento. Uma Nova Visão e uma Nova Cultura para Serviços Essenciais”, in “*Encuentro por una Nueva Cultura del Agua en América Latina*”, Fortaleza (edição on-line: <http://www.unizar.es/fnca/america/docu/0801.pdf>)

BAU, J. (2005c), “Gestão dos Sistemas de Abastecimento de Água e Águas Residuais – Alguns Temas para Análise”, in *Documentação de apoio à disciplina de “Novos Mercados e Negócios e Ambientais”*, Curso de Especialização em “Ciências e Tecnologias do Ambiente”, FCUL/ICAT, Lisboa.

BAU, J. (2007a), “O Mercado Internacional e a Concorrência”, in *Documentação de apoio à disciplina de “Novos Mercados e Negócios e Ambientais”*, Curso de Especialização em “Ciências e Tecnologias do Ambiente”, FCUL, Lisboa.

BAU, J. (2007b), “Em Portugal e no Início do Século XXI: Que Política para os Serviços de Abastecimento de Água e Saneamento?”, in “*Água XXI: 14 Anos de Mudança, 14 Testemunhos*”, Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas, Lisboa.

BAUBY, P. (2001), “Régulation d’Experts ou Régulation d’Acteurs?”, in “*Forum de la Régulation*”, Paris (edição on-line: http://webu2.upmf-grenoble.fr/lepii/regulation/Forum/Forum_2001/Forumpdf/24_BAUBY.pdf)

BOFF, L. (2007), “História da Sustentabilidade” (edição on-line: <http://www.leonardoboff.com/site/vista/2007/nov30.htm>)

BOULDING, K. (1966), “The Economics of Coming Spaceship Earth”, in “*Toward a Steady-State Economy*”, Herman E. Daly (Ed.), pp. 7-13, San Francisco.

BRITÀN, G.; VALENZUELA, E. (2003), “Water Services in Chile: Comparing Private and Public Performance”, in “*Public Policy for the Private Sector*”, n.º 255 (edição on-line: <http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/255Bitra-031103.pdf>)

CARIUS, A. (2003), “A Crise Global da Água: Do Conflito à Cooperação”, in “*O Desafio da Água no Século XXI: Entre o Conflito e a Cooperação*”, Soromenho-Marques, V., (Coord.), Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa.

CASTRO, J. E. (2005a), “Agua y Gobernabilidad: Entre la Ideología Neoliberal y la Memoria Histórica”, in “*Cuadernos del CENDES (Centro de Estudios del Desarrollo)*”, año 22, n.º 59, tercera época, pp. 1-21, Caracas (edição on line: <http://www.cendes-ucv.edu.ve/pdfs/59%2023-44.pdf>)

CASTRO, J. E. (2005b), “Gestión de los Servicios Públicos Esenciales y Participación Social”, in “*Encuentro por una Nueva Cultura del Agua em América Latina*”, Fortaleza (edição on-line: <http://www.unizar.es/fnca/america/docu/0804.pdf>)

CAVALCANTI, C. (2004), “Uma Tentativa de Caracterização da Economia Ecológica”, in “*Ambiente e Sociedade*”, Vol. VII, n.º 1, pp 149-156, Campinas (edição on-line: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/~7n1/23541.pdf>)

COMISSÃO EUROPEIA (2000), “Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2000 que Estabelece um Quadro de Acção Comunitária no Domínio da Política da Água”, in “*Jornal Oficial das Comunidades Europeias*”, 22.12.2000, Bruxelas.

COMISSÃO TÉCNICA CT 116 (2006), “*II Inquérito Nacional ao Parque de Contadores de Água*”, Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas, Lisboa.

COMISSÃO MUNDIAL DE BARRAGENS (2000), “*Barragens e Desenvolvimento: Um Novo Modelo para Tomada de Decisões - O Relatório da Comissão Mundial de Barragens: Um Sumário*” (edição on-line: http://www.dams.org/report/wcd_sumario.htm)

COSTANZA, R.; D'ARGE, R. (1997), “The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital”, in “*Nature*”, vol. 387, 15 (May 1997), pp. 253-269.

CUNHA, L. V. (1980), “*A Gestão da Água. Princípios Fundamentais e sua Aplicação em Portugal*”, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

CUNHA, L. V. (2002), “Perspectivas da Gestão da Água para o Século XXI: Desafios e Oportunidades”, in “*Recursos Hídricos*”, vol. 23, n.º 2, pp. 33-42, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Lisboa.

CUNHA, L. V. (2003a), “Novos Rumos para a Gestão da Água”, in “*6º Simpósio de Hidráulica e Recursos Hídricos dos Países de Língua Oficial Portuguesa*”, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Lisboa.

CUNHA, L. V. (2003b), “Meio Século de Percepções sobre a Água na Política Internacional”, in “*O Desafio da Água no Século XXI: Entre o Conflito e a Cooperação*”, Soromenho-Marques, V., (Coord.), Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa.

DECLARAÇÃO EUROPEIA PARA UMA NOVA CULTURA DA ÁGUA (2004), (edição on-line: <http://www.unizar.es/fnca/euwater/docu/declaracioneuropea.pdf>)

DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI (1990). (edição on-line: <http://www.jiscmail.ac.uk/files/WSSCC/NEWDELHI.DOC>)

ESTACHE, A.; KOUASSI (2002), “*Sector Organization, Governance, and the Inefficiency of African Water Utilities*”, World Bank Research Working Paper n.º 2890 (edição on-line: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/1453.pdf>)

ESTACHE, A.; ROSSI, M. (2002), “*How Different is the Efficiency of Public and Private Water Companies in Asia?*”, World Bank Econ Rev. (edição on-line: <http://wber.oupjournals.org/cgi/content/abstract/16/1/139>)

ESTORNINHO, M. (1996), “*A Fuga para o Direito Privado – Contributo para o Estudo da Actividade de Direito Privado da Administração Pública*”, Almedina, Coimbra.

EUREAU (1997), “*Management Systems of Drinking Water Production and Distribution Services in the EU Member States*”, EUREAU, Brussels.

FERRY, L. (1992), “*La Nouvel Ordre Écologique: L’Arble, L’Animal et L’Homme*”, Bernard, Grasset, Paris.

FMI (2004), “*Public-Private Partnerships*” (edição on-line: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>)

FNCA (2005), “*Manifesto por Uma Nova Cultura da Água*” (edição on-line: <http://www.unizar.es/fnca/index3.php?id=2epag=16efund=p04>)

GLEICK, P. H., “*Journey To Planet Earth*”, (edição on-line: http://www.pbs.org/journeypplanetearth/about/expert_pdfs/gleick.pdf)

GLEICK, P. H. (1996), “Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs”, in “*Water International*”, vol. 21, pp. 83-29.

GLEICK, P. H. (1996), “Water Resources”, in “*Encyclopedia of Climate and Weather*”, S. H. Schneider (Ed.), Oxford University Press, New York, vol. 2, pp. 817-823 (edição on-line: <http://ga.water.usgs.gov/edu/waterdistribution.html>)

GUTIÉRREZ, A. A. (2004), “Comunicação sobre a Crise do Capitalismo e a Conjuntura Internacional”, in “*Encontro Civilização ou Barbárie – Os Desafios do Mundo Contemporâneo*”, vol. I, pp. 25-36, Câmara Municipal de Serpa.

HALL, D. (2003), “*Multinacionais da Água em Retirada – A Suez Retira Investimentos*”, PSIRU (Public Services International Research Unit), London (edição on-line: <http://www.psiru.org/reports/2003-01-W-Suez-port.doc>)

HALL, D.; LOBINA, E. (2003), “*Problems with Private Water Concessions: A Review of Experience*”, PSIRU (Public Services International Research Unit), London (edição on-line: <http://www.psiru.org/reports/2003-06-W-over.doc>)

HALL, D.; LOBINA, E. (2005), “*The Relative Efficiency of Public and Private Water Sector*”, PSIRU (Public Services International Research Unit), London (edição on-line: <http://www.psiru.org/reports/2005-10-W-effic.doc>)

HALL, D.; LOBINA, E.; MOTTE, R. (2005), “*Making Water Privatisation Illegal – New Laws in Netherlands and Uruguay*”, PSIRU (Public Services International Research Unit), London (edição on-line: <http://www.psiru.org/reports/2004-11-W-crim.doc>)

HALL, D.; LOBINA, E. (2007), “*Water Companies in Europe 2007*”, PSIRU (Public Services International Research Unit), London (edição *on-line*: <http://www.psiru.org/reports/2007-04-W-EWCS.doc>)

IANNI, O. (1996), “*A Era do Globalismo*”, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

INSTITUTO DA ÁGUA (2001), “*Programa Nacional para o Uso Eficiente da Água – Relatório do LNEC para o INAG*”, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.

KING, A. (1997) “Global Water Supply e Sewerage 1997”, in “*Water e Environment International*”.

KIRKPATRICK, C.; PARKER; ZHANG, Y-F. (2004), “State versus Private Sector Provision of Water Services in Africa: An Empirical Analysis”, University of Manchester, Centre on Regulation and Competition, in “*Working Paper Series*”, Paper n.º 70 (edição *on-line*: <http://www.competition-regulation.org.uk/conferences/southafricasep04/kirkpatrickparkerezhang.pdf>)

LEITÃO, A. E.; HENRIQUES, A. G. (2002), “Gestão dos Recursos Hídricos em Portugal nos Últimos 25 Anos. Deriva Histórica, Tendências Actuais e Perspectivas Futuras”, in “*Recursos Hídricos*”, vol. 23, n.º 2, pp. 67-84, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Lisboa.

LEVY, J. Q. (2004), “A Gestão das Infraestruturas Sanitárias em Portugal”, in “*Águas e Resíduos*”, Série II, n.º 4, Janeiro/Abril, pp. 50-54, APDA/APESB, Porto.

LIPIETZ, A. (2000), “A Ecologia Política, Solução para a Crise da Instância Política?”, in “*Conferência CLACSO: Democracias sustentáveis? Roteiros para a Ecologia Política Latino-Americana na Mudança do Século*”, Rio de Janeiro (edição *on-line*: <http://www.ecologiasocial.com/biblioteca/LipietzEcologiaPolitica.htm>)

LOPES, S. H. (2004), “A Privatização da Indústria da Água”, in “*Águas e Resíduos*”, Série II, n.º 4, Janeiro/Abril2004, pp. 32-41, APDA/APESB, Porto.

MARQUES, R. C.; MONTEIRO, A. J. (2003), “A Regulação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Saneamento”, in “*Águas e Resíduos*”, Série II, n.º 2, Maio/Agosto, pp. 10-20, APDA/APESB, Porto.

MARQUES, R. C.; MONTEIRO, A. J. (2004), “A Privatização dos Serviços de Água e de Águas Residuais”, in “*Águas e Resíduos*”, Série II, n.º 4, Janeiro/Abril, pp. 42-49, APDA/APESB, Porto.

MARTÍN, F. R. (2004), “Gestión Privada del Agua en Países en Desarrollo”, in “*Fórum: A Gestão da Água: Um Problema do Século XXI*”, 6 e 7 de Maio de 2004, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

MARTINEZ GIL, J. (1997), “*La Nueva Cultura del Agua en España*”, Bakeaz, Bilbao.

MARX, L.; ENGELS, F. (1846), “A Ideologia Alemã...”, in “*Obras Escolhidas em três Tomos*”, T. 1, 1982, Edições Avante!, Lisboa.

MOTTA, R.; MOREIRA, A. (2004), “*Efficiency and Regulation in the Sanitation Sector in Brazil*”, IPEA Discussion Paper n.º 1059 (edição resumida on-line: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=651884)

NASCIMENTO, J.; RIBEIRO, L.; CUNHA, L. V.; OLIVEIRA, R. (2004), “Impacto das Alterações Climáticas nos Recursos Hídricos Subterrâneos de Portugal Continental”, in “*7º Congresso da Água*”, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Lisboa.

OMS (1946), “*Constitution of the World Health Organization*” (edição on-line: http://www.brad.ac.uk/acad/sbtwc/btwc/int_inst/health_docs/WHO-CONSTITUTION.pdf)

OMS (2000), “*The Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000*”, Geneva.

OMS (2002), “*25 Questions and Answers on Health and Human Rights*” (edição on-line: <http://www.who.int/entity/hhr/NEW37871OMSOK.pdf>)

OMS (2003), “*The Right To Water*” (edição on-line: http://www.who.int/entity/water_sanitation/rtwrev.pdf)

ONU (1948), “*Universal Declaration of Human Rights*” (edição on-line: <http://www.jus.uio.no/lm/un.universal.declaration.of.human.rights.1948/toc.html>)

ONU (1977), “*Report of the United Nations Water Conference. Mar del Plata*”, United Nations, New York.

ONU (1980), “*Resolution 35/18 of 10 November 1980 of the General Assembly of the United Nations proclaiming the period 1981-1990 as the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade*”, United Nations, New York.

ONU (1987), “*Our Common Future*”, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.

ONU (1992), “*International Conference on Water and the Environment*”, *Development Issues for the 21st Century*, United Nations, Dublin.

ONU (1992a), “*Agenda 21*”, United Nations Conference on Environment and Development, United Nations, Rio de Janeiro.

ONU (1997), “*Conference on Environment on Non-Navigational Uses of International Watercourses*”, United Nations, New York.

ONU (1998), “*Strategic Approaches To Freshwater Management*”, 6th Session of the Commission on Sustainable Development, United Nations, New York (edição *on-line*: <http://www.unep.org/gc/gc22/Document/k0263445.pdf>)

ONU (2000a), “*Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (arts. 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*”, E/C.12/2000/4, Geneva (edição *on-line*: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.En?Opendocument))

ONU (2000b), *United Nations Millennium Declaration*, (edição *on-line*: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>)

ONU (2002a), *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - General Comment No. 15: The Right to Water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2002/11, Geneva (edição *on-line*: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bb713fc1256cc400389e94?Opendocument>)

ONU (2002b), “*Johannesburg Declaration*” (edição *on-line*: www.un.org/esa/sustdev/documents/Johannesburg%20Declaration.doc)

ONU (2005a), “*Report of the Task Force 7 – Water and Sanitation*”, UN Millennium Project, New York (edição *on-line*: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/10-TF7-water-E.pdf>)

ONU (2005b), “*World Population Prospects: The 2004 Revision*”, Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, New York (edição *on-line*: <http://esa.un.org/unpp>)

ONU (2005c), “*The Millennium Development Report 2005*” (edição *on-line*: <http://www.un.org/Docs/summit2005/MDGBook.pdf>)

PAQUEROT, S. (2006), “*L'Eau: Un Régime Privé ou Public dans les Amériques?*” (edição *on-line*: <http://www.iqhei.ulaval.ca/Pdf/ORIEPaquerot.pdf>)

PETRELLA, R. (2002), “La Nouvelle Conquête de l’Eau”, in “*La Ruée vers l’Eau - Manière de voir* 65, *Le Monde Diplomatique*”, Set-Out.

PETRELLA, R. (2003), “*Pour Un Fonds Mondial Coopératif de l’Eau*” (edição on-line: <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/11/PETRELLA/10660>)

PEAASAR 2007-2013, “*Plano Estratégico de Abastecimento de Saneamento de Águas Residuais 2007-2013*” (edição on-line: <http://www.governo.gov.pt/NR/ronlyres/2E4F1B13-B462-4EE7-927C-0D0F41BF129B/0/PEAASARII.pdf>)

PNA (2001), “*Plano Nacional da Água*”, Lisboa.

PNPC, (1995), “*Plano Nacional de Política do Ambiente*”, Lisboa.

PNUD (2006), “*Relatório de Desenvolvimento Humano 2006*” (edição on-line: <http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2006/rdh2006.zip>)

PNUEA (2001), “*Plano Nacional para o Uso Eficiente da Água*”, Lisboa.

POSTEL, S. (1992), “*Last Oasis: Facing Water Scarcity*”, W. W. Norton, New York.

PRINWASS (2004), “*Main Trends and Prospects Characterizing Private Sector Participation in Water and Sanitation: a Discussion of Project Findings: Summary of Workshop Conclusions*” (edição on-line: <http://users.ox.ac.uk/rpriwass/PDFs/OW04Summary.pdf>)

QUADRO DE REFERÊNCIA ESTRATÉGICO NACIONAL (QREN) 2007–2013 (edição on-line: http://www.qren.pt/item3.php?lang=0eid_channel=34eid_page=202)

RIBEIRO, L. (1997), “*Águas Subterrâneas: O Georrecurso (In)visível*”, Instituto Superior Técnico, Lisboa.

RIBEIRO, L.; SALGUEIRO, R.; AMARO, S.; NASCIMENTO, J.; OLIVEIRA, E. (2002), “Classificação dos Sistemas Aquíferos de Portugal Continental Segundo a Sua Produtividade”, in “*6ª Congresso da Água*”, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, Lisboa.

SADEQ, H. T. (2005), “*For An Effective Right To Water*”, The Green Cross International (edição on-line: <http://www.greencrossinternational.net/docs/Tazi.21.3.05.pdf>)

SANTOS, F. D., FORBES, K., MOITA, R. (Eds.) (2002), “*Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures – SIAM Project*”, Fundação Calouste Gulbenkian e Gradiva, Lisboa.

SANTOS, F. D. (2003), “Recursos Hídricos e Alterações Climáticas: Uma Perigosa Combinação”, in “*O Desafio da Água no Século XXI: Entre o Conflito e a Cooperação*”, Soromenho-Marques, V., (Coord.), Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa.

SANTOS, F. D., FORBES, K., MOITA, R. (Eds.) (2005), “*Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação – Project SIAM II*”, Fundação Calouste Gulbenkian e Gradiva, Lisboa.

SEN, A., (2003), “*O Desenvolvimento como Liberdade*”, Gradiva, Lisboa.

SENRA, J. B.; JÚNIOR, F. P. (2005), “Uma Nova Cultura da Água Requer um Novo Jeito de Planejar”, in “*Encuentro por una Nueva Cultura del Agua en América Latina*”, Fortaleza (edição on-line: <http://www.unizar.es/fnca/america/docu/0903.pdf>)

SERRA, P. (2003), “Política da Água em Portugal: As Tarefas da Sustentabilidade”, in “*O Desafio da Água no Século XXI: Entre o Conflito e a Cooperação*”, Soromenho-Marques, V., (Coord.), Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa.

SERRA, P. (2004), “Privatizar ou Não Privatizar, Uma Falsa Questão”, in “*Águas e Resíduos*”, Série II, n.º 4, Janeiro/Abril, pp. 10-19, APDA/APESB, Porto.

SHIRLEY, M.; WALSH, P. (2000), “*Public vs. Private Ownership: The Current State of the Debate*”, World Bank, Washington DC (edição on-line: <http://econ.worldbank.org/files/1175wps2420.pdf>)

SOROMENHO-MARQUES, V. (1994), “*Regressar à Terra: Consciência Ecológica e Política de Ambiente*”, Fim de Século, Lisboa.

SOROMENHO-MARQUES, V. (2003a), “A Crise da Política Internacional de Ambiente: Balanço e Perspectivas”, in “*O Desafio da Água no Século XXI: Entre o Conflito e a Cooperação*”, Soromenho-Marques, V., (Coord.), Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, Lisboa.

SOROMENHO-MARQUES, V. (2003b), “Economia, Política e Desenvolvimento Sustentável. Os Desafios da Crise Global do Ambiente”, in “*Educação, Sociedade e Cultura*”, n.º 21, pp. 9-22, Lisboa.

SOTO, G. (2005), “*El Andamiaje para la Privatización del Agua*”, Grupo Semillas, revista n.º 28 (edição on-line: [http://www.semillas.org.co/articulos.htm?x=20149209ecmd\[172\]=c-1-28](http://www.semillas.org.co/articulos.htm?x=20149209ecmd[172]=c-1-28))

STRAUSS-KHAN, D. (2002), “*A Chama e a Cinza – O Socialismo, a Globalização e a Europa*”, Terramar, Lisboa.

TALBOT, J. F. (2002), “*Is the international water business really a business?*”, World Bank Water and Sanitation Lecture Series, February 2002 (edição on-line: <http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/docs/SAUR.pdf>)

TEIXEIRA, F. (2004), “Educação Ambiental: Etapas, Protagonistas e Referências Básicas em Portugal”, in “*Éticas e Políticas Ambientais*”, Beckert, C., Varandas, M. J. (Org.), pp 285-313, Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, Lisboa.

US GEOLOGICAL SURVEY (2006), “*Earth's Water Distribution*” (edição on-line: <http://ga.water.usgs.gov/edu/waterdistribution.html>)

WALLSTEN, S., KOSEC, K. (2005), “*Public or Private Drinking Water? The Effects of Ownership and Benchmark Competition in the U.S. Water System Regulatory Compliance and Household Water Expenditures*”, Working Paper 05-05 (edição on-line: <http://www.aei-brookings.com/admin/authorpdfs/page.php?id=1128ePHPSESSID=48423592517a360f726a9526a02ea8d6>)

WARTCHOW, D. (2003), “*Água para Todos: Rompendo o Paradigma da Ineficiência do Sector Público*”, Porto Alegre.

WATER IN ASIAN CITIES (2004), “*Water in Asian Cities: Utilities Performance and Civil Society Views*”, Asian Development Bank (edição on-line: [http://www.adb.org/Documents/Books/Water for All Series/Water Asian Cities/regional profiles.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Water%20for%20All%20Series/Water%20Asian%20Cities/regional%20profiles.pdf))

WATERTIME (2005), “*Using the Results of the Watertime Project for Decision-Making on Water Supply Systems: Dissemination to Stakeholders*”, Final Newsletter. (edição on-line: <http://www.watertime.net/docs/WP6/Final%20newsletter.doc>)

WHITE, Jr., L. (1967), “The Historical Roots of Our Ecologic Crisis”, in “*Science*”, n.º 155, pp. 1203-1207.

WILLNER, J.; PARKER, D. (2002), “*The Relative Performance of Public and Private Enterprise under Conditions of Active and Passive Ownership, Center on Regulation and Competition*”, Paper n.º 22 (edição on-line: http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/wp22.pdf)

WORLD PANEL ON FINANCING WATER INFRASTRUCTURE (2003), “Financing Water For All”, Report of the World Panel on Financing Water Infrastructure (chaired by Michel Camdessus), in “3rd World Water Forum”, 2003 (edição *on-line* http://www.financingwaterforall.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/CamdessusReport.pdf)

WWF (2006), “*Rich Countries, Poor Water*”,
(edição *on-line*: <http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/richcountriespoorwater.pdf>)

LISTA DE SÍTIOS NA INTERNET

Associação Água Pública (<http://aguapublica.no.sapo.pt/>)

Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas (<http://www.apda.pt>)

Associação Portuguesa de Engenharia Sanitária e Ambiental (<http://www.apesb.pt>)

Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos (<http://www.aprh.pt>)

Association des Usagers de l'Eau du Bassin Rhône-Méditerranée (<http://eausecours.free.fr/>)

Association International Droits de L'Homme (<http://www.aidh.org/alimentation/eau/00.htm>)

Association Pour Le Contrat Mondial de L'Eau (<http://www.acme-eau.org/>)

Association Québécoise pour le Contrat Mondial de l'Eau (<http://www.aqcme.org>)

Banco Mundial (<http://www.worldbank.org>)

Centre d'@ppui et de Ressources Télématicues aux Elus Locaux (<http://cartel.oieau.fr/>)

Centro de Estudios del Desarrollo – Universidad Central de Venezuela (http://www.cendes-ucv.edu.ve/publicaciones_detalle.jsp?tipo=1&id=94)

Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (Uruguay) (<http://www.ffose.org.uy/>)

Concerned Citizens Coalition of Stockton (USA) (<http://www.cccos.org/>)

Coordination Nationale des Associations de Consommateurs d'Eau (France)
(<http://www.cace.fr/>)

Drinking Water Inspectorate (<http://www.dwi.gov.uk/>)

Financing Water for All (<http://www.financingwaterforall.org/>)

Fundação Nova Cultura da Água (<http://www.unizar.es/fnca/index3.php?pag=1&id=2>)

Fundo Monetário Internacional (<http://www.imf.org>)

Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report
(http://www.who.int/docstore/water_sanitation_health/Globassessment/GlobalTOC.htm)

Green Cross International (<http://gcinwa.newaccess.ch/index.htm>)

Global Water Partnership (GWP) (<http://www.gwpforum.org/servlet/PSP>)

Instituto da Água (<http://www.inag.pt/>)

Instituto Regulador de Águas e Resíduos (Portugal) (<http://www.irar.pt>)

International Food Policy Research Institute (<http://www.ifpri.org/media/water2025.htm>)

International Water Management Institute (<http://www.iwmi.cgiar.org>)

Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation
(<http://www.wssinfo.org/en/welcome.html>)

L'Encyclopédie de L'Agora (<http://agora.qc.ca/mot.nsf/Dossiers/Eau>)

La Red VIDA (Vigilancia Interamericana para la Defensa y el Derecho al Agua)
(<http://www.laredvida.org/>)

Le Conseil des Canadiens (<http://www.canadians.org/francais/index.html>)

OFWAT (<http://www.ofwat.gov.uk>)

Organização Mundial de Saúde (OMS)
(<http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO/Progs/WSN/Home>)

Organização das Nações Unidas (ONU) (<http://www.un.org>)

Planète Bleue (<http://eau.apinc.org/>)

Public Services International Research Unit (PSIRU) (<http://www.psiru.org/>)

Public Citizen (<http://www.citizen.org/cmep/Water/>)

REDES (Amigos de la Tierra) (<http://redes.org.uy/>)

Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 (<http://hdr.undp.org/hdr2006/>)

Solidarité Eau Europe (<http://www.s-e-e.org/>)

The Centre for Public Integrity (<http://www.icij.org/water/default.aspx>)

The International Federation of Private Water Operators (<http://www.aquafed.org/>)

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)

(<http://www.unesco.org/>)

Water Observatory (<http://www.worldwatercouncil.org/>)

WATERTIME Project (<http://www.watertime.net/>)

World Water Council (<http://www.worldwatercouncil.org>)

OUTRAS FONTES CONSULTADAS

Para este trabalho foram consultas edições impressas e/ou *on-line* de diversos jornais e revistas:

Diário de Notícias

Expresso

Financial Times

Granma

L'Expansion

Le Monde Diplomatique

Le Nouvelle Observateur

Liberation

New York Times

Público

The Economist

Visão

Wall Street Journal

Notas